



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **Občanské sdružení SALAMANDR**, se sídlem Košíky 122, Traplice, zastoupeného JUDr. Janou Staškovou, advokátkou se sídlem Nádražní 30, Uherské Hradiště, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, ve věci ochrany proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2006, č. j. 9 Ca 102/2005 - 92,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovenému zástupci stěžovatele, advokátce JUDr. Janě Staškové, se sídlem Nádražní 30, Uherské Hradiště, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 4800 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí.

**O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba, kterou se domáhal toho, aby v mimoodvolacím řízení bylo ministrem pro místní rozvoj vydáno rozhodnutí o jeho návrhu na zrušení dodatečných stavebních povolení vydaných Městským úřadem v Uherském Hradišti dne 27. 4. 2001, č. j. SÚ/1696/G 7/00/01/Ka, ve věci zahrádkářské

chaty manželů P., a ze dne 25. 6. 2001, č. j. SÚ/1514/G 15/00/Ka, ve věci zahradní chatky S. J.

Napadeným rozsudkem městský soud shledal danou žalobu na ochranu proti nečinnosti jako nedůvodnou a podle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ji zamítl. Svůj závěr přitom v návaznosti na žalobní námitky postavil na tom, že žalovaný správní orgán v daném případě neměl dle tehdy platného procesního předpisu – zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) – povinnost vydat rozhodnutí, jímž by dle § 65 odst. 2 správního řádu zrušil nebo změnil shora citovaná rozhodnutí, resp. rozhodnutí na ně navazující. V této souvislosti městský soud poznamenal, že účelem ochrany proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. je ochrana před skutečnou nečinností správního orgánu, při níž dochází např. k oddalování rozhodnutí, ke komplikacím ve vedení řízení, které zpravidla brání ukončení řízení vydáním rozhodnutí. O tento případ však podle městského soudu v posuzované věci nejde. Žalovaný se zabýval podněty stěžovatele a posoudil jejich důvodnost tak, že nevydal rozhodnutí a tyto podněty odložil, o čemž ho vyrozuměl ministr pro místní rozvoj JUDr. Pavel Němec svým dopisem ze dne 12. 12. 2003, č. j. 20141/2003-92 a 20806/2003-92. Současně městský soud poukázal na to, že v daném řízení není úkolem soudu posuzovat, zda vydaná rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a na ně navazující rozhodnutí jsou v souladu se zákonem, a nemůže hodnotit postupy, kterými stěžovatel namítá podvodnost jednání správních orgánů v uvedených stavebních řízeních. Žalobou na nečinnost nelze obcházet a nahrazovat zákonnou možnost bránit se proti nezákonným rozhodnutím správních orgánů příslušnými procesními prostředky před nezávislým soudem, jakými byla v době rozhodování správních orgánů, s nimiž stěžovatel nesouhlasil, správní žaloba dle § 244 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“).

V kasační stížnosti neoznačil stěžovatel konkrétní zákonné důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) až e) s. ř. s. a bez bližších konkrétních tvrzení pouze v obecné rovině konstatoval, že městský soud se nezabýval důkazy, které byly předloženy při jednáních, že je správně a řádně nevyhodnotil a jednal v rozporu se zákonem. Nicméně z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož ten, kdo podal podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, nemá právo na to, aby správní orgán dané mimoodvolací řízení zahájil a vydal rozhodnutí. Stěžovatel přitom poukázal na znění ustanovení § 65 správního řádu, které upravuje přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, jež svým podnětem inicioval, a závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí městského soudu změnil tak, že se jeho žalobě vyhovuje v celém rozsahu.

Žalovaný se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený

rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Jediným a současně rozhodným důvodem kasační stížnosti je dle názoru zdejšího soudu důvod uvedený pod ustanovením § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž otázkou, kterou bylo třeba v rámci posouzení zákonnosti napadeného rozsudku vyřešit, bylo, zda měl v daném případě žalovaný správní orgán povinnost vydat stěžovatelem požadovaná rozhodnutí. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující.

Správní orgán je nečinný, pokud nekoná, ačkoli mu to zákon ukládá. Ostatně takto je také koncipován § 79 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se lze žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Podle druhého odstavce tohoto zákonného ustanovení je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Při vydávání rozhodnutí ve věci samé se přitom nečinnost může týkat jak orgánu první instance, tak odvolacího orgánu, který po podání řádného opravného prostředku nebude dál v řízení postupovat. Stejně tak může jít o rozhodování v obnově řízení (o povolení obnovy či v řízení obnoveném), ale i tehdy, pokud správní orgán zahájil přezkoumání pravomocného rozhodnutí a v řízení nepokračuje. V souzené věci však žalovaný správní orgán po vyhodnocení podnětu stěžovatele dospěl k závěru, že tento není opodstatněný a vlastní mimoodvolací řízení nezahájil, což je pro posouzení dané věci rozhodné.

Ustanovení § 65 odst. 1 správního řádu v rozhodné době stanovilo, že: „Rozhodnutí, které je v právní moci, může z vlastního nebo jiného podnětu přezkoumat správní orgán nejbližše vyššího stupně nadřazený správnímu orgánu, který toto rozhodnutí vydal...“. Podle odst. 2 téhož ustanovení: „Správní orgán příslušný k přezkoumání rozhodnutí je zruší nebo změní, bylo-li vydáno v rozporu se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením. Při zrušení nebo změně rozhodnutí dbá na to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena.“

Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 a násl. správního řádu, jehož obdobou je v současnosti přezkumné řízení podle § 94 a násl. nového správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.), účinného od 1. 1. 2006, je někdy zařazováno mezi mimořádné opravné prostředky, tedy opravné prostředky směřující proti pravomocným správním rozhodnutím. Jde však spíše o prostředek dozoru, kterým disponuje příslušný správní orgán za účelem nápravy právních omylů, tj. k odstranění rozporu rozhodnutí se zákony nebo jinými obecně závaznými právními předpisy (§ 65 odst. 2 správního řádu). Účastníci řízení, v němž bylo předmětné správní rozhodnutí vydáno a jež nabylo právní moci, totiž nejsou aktivně legitimováni k zahájení daného řízení. V případě mimoodvolacího řízení, jakožto mimořádného procesního prostředku dozorčího práva, jde vždy o zahájení řízení z moci úřední (ex officio) a účastník řízení může podat pouze podnět k přezkoumání daného správního rozhodnutí; zda mu však bude vyhověno a přezkumné řízení bude skutečně zahájeno, závisí zcela na úvaze příslušného správního orgánu.

Lze tedy uzavřít, že podnět stěžovatele k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nezaložil povinnost žalovaného správního orgánu iniciovat mimo odvolací řízení a v jeho rámci vydat stěžovatelem požadovaná rozhodnutí. Jedná se totiž o řízení, jehož zahájení je plně v dispozici správního orgánu a již starší judikatura ve věcech správních vyslovila, že na přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení není právní nárok (srov. např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 2. 1998, č. j. 6 A 53/97 – 18, publikované pod č. 877/2001 Soudní judikatury ve věcech správních).

V souzené věci tedy nebyl naplněn jeden z definičních znaků pro ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s., konkrétně povinnost vydat rozhodnutí, a proto není možné úspěšně namítat nečinnost žalovaného správního orgánu, jenž pouze dospěl k závěru, že podnět stěžovatele není důvodný a tuto skutečnost stěžovateli sdělil. Ten proti postupu ve věci shora citovaných rozhodnutí ohledně dodatečného povolení stavby manželů P. a S. J. mohl brojit žalobou v rámci § 244 a násl. o. s. ř., jak správně uvedl městský soud. Skutečnost, že tak neučinil (ať už z jakýchkoli důvodů), přitom již nelze dohnat podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s., na jejímž základě soud ostatně ani nemůže správnímu orgánu uložit jak má rozhodnout; může mu pouze uložit, že má povinnost vydat rozhodnutí (případně osvědčení) a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). V žádném případě však není oprávněn správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně má být činný, jak se toho stěžovatel domáhal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 - 80, publikovaný pod č. 456/2005 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Závěrem, k námitce stěžovatele týkající se postupu městského soudu ohledně neprovedení důkazů předložených při jednání, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel předmětné důkazy nijak nekonkretizoval, a proto nejprve pouze v obecné rovině připomíná následující.

V souladu s ustanovením § 77 odst. 2 s. ř. s. může soud také, považuje-li to za vhodné, při jednání sám zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Soud pak hodnotí jednotlivě a v jejich souhrnu jak důkazy jím provedené, tak i důkazy provedené v předcházejícím řízení, a při doplňování důkazů má na zřeteli také to, aby nepřipustným způsobem činnost správních orgánů nenahrazoval. Jen soudu přísluší rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoliv, to však platí pouze potud, pokud lze na skutkový stav v dané věci bezpečně usoudit, přičemž neprovedení navržených důkazů musí být soudem odůvodněno. Neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potencií. Odmítnutí provedení důkazu může být konečně zdůvodněno jeho nadbytečností, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publikovaný pod č. 618/2005 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

V posuzovaném případě městský soud v napadeném rozsudku odůvodnil svůj postup v dokazování, když konstatoval, že: „provedl dokazování k žalobě přiloženými rozhodnutími Ministerstva pro místní rozvoj a podněty podanými stěžovatelem proti těmto rozhodnutím a odkládacím dopisem ze dne 12. 12. 2003 Ministerstva pro místní rozvoj.“ S ohledem na charakter věci a předmět řízení, kterým byla tvrzená nečinnost žalovaného správního orgánu, lze přitom tento rozsah dokazování považovat za odpovídající a nelze městskému soudu vytýkat, že měl přistoupit k provedení dalších důkazů, po nichž volá stěžovatel, aniž by je přitom jakkoli blíže konkretizoval. Nejvyšší správní soud proto danou námitku stěžovatele vyhodnotil jako nedůvodnou a pokud jde o požadované provedení dokazování k jeho návrhu, přednesenému až při ústním jednání před městským soudem, jenž se týkal toho, aby městský soud nařídil Krajskému úřadu Zlínského kraje, aby rozhodl o námitkách stěžovatele ohledně zařazení ploch F1 - F8 do územního plánu obce Košíky, poukazuje na to, že městský soud při jednání rozhodl o vyloučení daného návrhu k samostatnému projednání a předmětná věc byla následně řešena odděleně.

S ohledem na výše uvedené tedy byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. V předmětné věci Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci přiznal náhradu nákladů podle ustanovení § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b) a d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, spočívající v odměně za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání soudu týkající se věci samé) v částce 4200 Kč a v náhradě hotových výdajů v částce 600 Kč, tj. celkem v částce 4800 Kč. Tato částka bude zaplacená z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce stěžovatele do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 22. května 2008

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu