



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Evy Kyselé v právní věci žalobce: **Ing. J. K.**, zast. Mgr. Václavem Kotkem, advokátem, se sídlem v Brně, Jeřábkova 5, proti žalovanému: **Magistrát města Brna, odbor územního a stavebního řízení**, se sídlem v Brně, Malinovského nám. č. 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2004, č. j. 30 Ca 62/2001 – 41,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2004, č. j. 30 Ca 62/2001 – 41 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně dne 2. 2. 2001 se domáhal žalobce zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2000, č. j. OÚSŘ U 00/49039/Z/Wi. Tímto rozhodnutím bylo ve smyslu § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), jako opožděně podané zamítnuto odvolání žalobce, směřující proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně – Úřadu městské části Brno – Bosonohy, stavebního úřadu, ze dne 25. 3. 1999, č. j. SÚ-93/99/Char, jímž byla provedena změna územního rozhodnutí č. 51, vydaného Národním výborem města Brna – odborem ÚPA, dne 9. 8. 1988, o umístění stavby označené jako „X“. V žalobě namítal žalobce především nezákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro nesplnění zákonných podmínek k jeho vydání a tím i porušení zákona č. 50/1976 Sb. v platném znění (dále jen stavebního zákona) a prováděcí vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona. Vyjádřil dále nesouhlas se závěrem odvolacího správního orgánu (žalovaného) o opožděnosti jeho odvolání, přičemž poukázal na skutečnost, že prvostupňové rozhodnutí mu nebylo řádně doručeno a nemohl tudíž proti němu podat odvolání do 29. 4. 1999, jak tvrdí ve svém rozhodnutí žalovaný. Uvedl, že rozhodnutí

správního orgánu prvního stupně mělo být doručeno prostřednictvím veřejné vyhlášky Úřadu městské části Brno – Bosonohy, což se však zcela prokazatelně nestalo řádným a zákonným způsobem, neboť toto rozhodnutí nebylo vyvěšeno po zákonnou dobu patnácti dnů, jak tvrdí žalovaný (vyvěšeno bylo 30. 3. 1999 a viselo minimálně do 14. 4. 1999), ale pouze po dobu necelých patnácti dnů. Na straně 4 tohoto rozhodnutí je totiž uvedeno, že bylo sňato dne 14. 4. 1999, což by pro dodržení zákonem stanovené doby vyvěšení znamenalo, že bylo sňato příslušným pracovníkem až v 23 hodin 59 minut a 59 sekund, což se však ve skutečnosti nestalo. Navíc rozhodnutí nebylo doručeno celé (kompletní), tedy všech sedm stran, jak vyplývá ze seznamu vyvěšovaných dokumentů na úřední desce Úřadu městské části Brno – Bosonohy. Tuto skutečnost lze podle jeho názoru dovodit ze seznamu vyvěšovaných dokumentů na uvedené úřední desce, která má kapacitu pouze osm stran velikosti A4. Pokud by k této kapacitě byla přepočtena i kapacita nástěnky téhož úřadu (která však není úřední deskou) bylo by možno hovořit o kapacitě šestnácti stran o velikosti A4. Ze seznamu vyvěšovaných rozhodnutí však vyplývá, že všechny dokumenty, které měly v posuzovaném období na úřední desce viset, nemohly být vyvěšeny buď vůbec, nebo alespoň ne ve své kompletní podobě. Žalobce tudíž uzavřel, že nebylo-li mu prvostupňové rozhodnutí řádně doručeno, nemohlo být jeho odvolání proti tomuto rozhodnutí směřující, zamítnuto odvolacím správním orgánem jako opožděné. Z tohoto důvodu proto navrhoval, aby rozhodnutí žalovaného bylo soudem zrušeno a žalovanému bylo uloženo nahradit žalobci náklady řízení.

Krajský soud v Brně napadeným usnesením žalobu odmítl a současně vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Uvedený soud se nejdříve vypořádal s námitkou žalobce vztahující se k opožděnosti jeho odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a dospěl k závěru, že žalovaný v posouzení této otázky nepochybil. Z obsahu správního spisu totiž zjistil, že prvostupňové rozhodnutí bylo na úřední desce stavebního úřadu vyvěšeno dne 30. 3. 1999, přičemž následujícího dne počala běžet patnáctidenní lhůta určená pro vyvěšení ve smyslu § 42 odst. 2, věta druhá a třetí stavebního zákona. Poslední den této lhůty tak připadl na 14. 4. 1999, kdy se vyhláška na úřední desce dosud nacházela. Vzhledem k tomu, že odvolání proti tomuto rozhodnutí – s účinky zachování lhůty – by bylo nutno podat ve lhůtě patnácti dnů ode dne oznámení rozhodnutí (přičemž se do této lhůty nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty - § 27 odst.2 správního řádu), počala lhůta pro odvolání běžet dnem 15. 4. 1999 a skončila dne 29. 4. 1999 (§ 54 odst.2 správního řádu). Odvolání žalobce však bylo podáno u správního orgánu prvního stupně až 18. 11. 2000 a tudíž opožděně.

Krajský soud v Brně po předchozím posouzení výše uvedené otázky žalobu odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) pro nedostatek podmínek k řízení vyplývající z ustanovení § 5 s. ř. s., neboť v daném případě nebyly podle jeho přesvědčení vyčerpány řádné opravné prostředky, jak předpokládá uvedené zákonné ustanovení. Zdůraznil, že žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného bylo rozhodnuto o odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí, a to v procesním režimu § 60 s. ř. s. (zřejmě § 60 správního řádu - poznámka Nejvyššího správního soudu). Podle tohoto rozhodnutí je totiž odvolací orgán povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřípustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu, nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení; jinak odvolání zamítne. Podle názoru Krajského soudu v Brně je z tohoto ustanovení zřejmé, že v tomto procesním režimu není napadené prvostupňové rozhodnutí podrobováno meritornímu přezkoumání, neboť pro to nejsou splněny procesní podmínky. Tímto rozhodnutím totiž nebylo zasahováno do práv a povinností odvolatele (ve smyslu § 65 s. ř. s.), neboť rozhodnutí v meritu věci bylo

vydáno již pravomocně orgánem prvostupňovým, proti kterému nebylo žádným z účastníků správního řízení brojeno v zákonem stanovené lhůtě opravným prostředkem. Krajský soud dovodil, že z tohoto důvodu, tedy v případě žalobce není naplněna podmínka vyplývající z ustanovení § 5 s. ř. s., tj. podmínka vyčerpání všech řádných opravných prostředků, jež zákon k ochraně práv odvolatele poskytuje. Splněním této podmínky totiž není samotné uplatnění odvolání proti rozhodnutí orgánu prvního stupně, jde-li o odvolání podané až po marném uplynutí zákonné lhůty, v době, kdy prvostupňové rozhodnutí již nabylo právní moci.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z důvodu tvrzené nezákonnosti napadeného usnesení o odmítnutí žaloby. Stěžovatel zdůrazňuje, že žaloba směřovala výhradně do nezákonného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo jeho odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítnuto jako opožděné. Poukazuje na obsah žaloby, v níž podrobně vysvětlil, proč s tímto závěrem nesouhlasil. Připomíná, že žalobou napadeným rozhodnutím nebylo rozhodnuto o věci samé (o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně), tudíž odvolací správní orgán se po věcné stránce věci vůbec nezabýval. Z toho důvodu odmítá závěr Krajského soudu v Brně o nedostatku podmínky řízení, totiž že nevyčerpal řádné opravné prostředky, neboť proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně žádné opravné prostředky přípustné nejsou a proti rozhodnutí orgánu prvního stupně opravný prostředek podal. Pokud tedy krajský soud dospěl k závěru, že odvolání stěžovatele bylo skutečně opožděně podané (což lze z odůvodnění jeho rozhodnutí seznat), měl žalobu rozsudkem zamítnout jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že se v odůvodnění napadeného usnesení krajský soud zabýval otázkou opožděnosti stěžovatelova odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a označil je rovněž za opožděně podané, považoval stěžovatel za potřebné se k otázce opožděnosti odvolání vyjádřit. Další část kasační stížnosti se tudíž týkala této otázky a stěžovatel v ní se závěrem krajského soudu z důvodů v kasační stížnosti podrobně rozvedených nesouhlasí. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro něž by se mohl od zásady vázanosti rozsahem a důvody kasační stížnosti odchýlit (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Nejvyšší správní soud se s tvrzením stěžovatele o nezákonnosti usnesení krajského soudu, jímž byl návrh odmítnut, ztotožňuje.

Nutno předeslat, že v projednávané věci je žalobou napadeno rozhodnutí žalovaného správního orgánu, jímž bylo ve smyslu ustanovení § 41 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavebního zákona), rozhodnuto o změně dříve již vydaného územního rozhodnutí. Jak vyplývá již z předchozí rekapitulační části odůvodnění tohoto rozsudku, bylo prvostupňové rozhodnutí oznámeno ve formě veřejné vyhlášky, což je v případě liniové stavby (jde o stavbu vodovodu) zcela v souladu se zákonem, konkrétně § 41 odst. 2 stavebního zákona a § 42 odst. 2 téhož zákona. Podle naposledy uvedeného ustanovení stavebního zákona se doručení provede vyvěšením územního rozhodnutí po dobu patnácti dnů způsobem v místě obvyklým, přičemž posledním

dnem této lhůty je den doručení. Žalovaný, tj. odvolací správní orgán, v projednávané věci dospěl k závěru, že odvolání žalobce bylo podáno opožděně (z důvodu výše již uvedených) a proto je napadeným rozhodnutím zamítl. Současně uvedl, že zvažoval, zda zde nejsou dány důvody pro přezkoumání rozhodnutí v mimoodvolacím řízení, jak mu to ukládá ustanovení § 60 správního řádu (podle něhož je odvolací orgán povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřípustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí v mimoodvolacím řízení), tedy jak z hlediska § 62 odst. 1 správního řádu, jsou-li dány důvody pro obnovu řízení, obligatorně stanovené pod písm. a) – e) tohoto ustanovení, tak z pohledu § 65 odst. 2 správního řádu, nebylo-li rozhodnutí vydáno v rozporu se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením. Uvedl, že přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je mimořádným opravným prostředkem sloužícím k nápravě právních omylů, tj. k odstranění rozporu rozhodnutí se zákony nebo jinými obecně závaznými právními předpisy; ne každé porušení právních předpisů je však důvodem ke změně či zrušení přezkoumávaného rozhodnutí. Předpokladem je pouze takové porušení právních předpisů, které by mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Z toho dovodil, že povinnosti správního orgánu při rušení rozhodnutí je vždy zvážit, zda ochrana práv založených podle rozhodnutí, při jehož vydání byl porušen zákon, může být odstraněna nebo omezena. Dikce zákona přitom striktně stanovuje povinnost chránit práva účastníků nabytá v dobré víře (§ 65 odst. 2 správního řádu), přičemž v případě rozhodnutí dle stavebního zákona rozsah práv nabytých v dobré víře narůstá v závislosti na postupující přípravě stavby. Byla-li už stavba zahájena a je v určitém stupni rozestavěnosti, stoupá s tím samozřejmě i intenzita ochrany práv nabytých v dobré víře. Přezkoumávající orgán proto musí zvážit, zda v tomto případě převažuje zájem na přesném dodržení zákona nad právy nabytými v dobré víře a rozhodnout s vědomím, že by důsledky zrušení územního rozhodnutí byly tím závažnější, čím více příprava stavby, popřípadě její provádění, postoupila. Žalovaný odkázal v této souvislosti na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 11. 1995, sp. zn. 6 A 29/99 a uzavřel, že po posouzení věci neshledal zákonné důvody ke změně či zrušení odvolání napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Krajský soud v Brně vyšel z toho, že žalovaný o odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí rozhodl v procesním režimu § 60 správního řádu (z něhož je zřejmé, že v tomto procesním režimu není napadené prvostupňové rozhodnutí podrobováno meritornímu přezkoumání) a dovodil, že tímto rozhodnutím nebylo zasahováno do práv a povinností žalobce (ve smyslu § 65 s. ř. s.), neboť rozhodnutí v meritu věci bylo vydáno již pravomocně orgánem prvostupňovým, proti kterému nepodal žádný z účastníků správního řízení v zákonem stanovené lhůtě opravný prostředek. Z tohoto důvodu tedy v případě žalobce není naplněna podmínka vyplývající z ustanovení § 5 s. ř. s., tedy podmínka vyčerpání všech řádných opravných prostředků, jež zákon k ochraně jeho práv poskytuje; splnění této podmínky totiž není samotné uplatnění odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, jde-li o odvolání podané až po marném uplynutí zákonné lhůty, v době, kdy prvostupňové rozhodnutí již nabylo právní moci. Proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínky řízení odmítl.

Z citovaného závěru Krajského soudu v Brně lze seznat, že uvedený soud pokládá žalobu za neprojednatelnou ze dvou důvodů. Jednak proto, že rozhodnutím žalovaného, kterým bylo pro opožděnost odmítnuto odvolání žalobce v režimu § 60 správního řádu, nebylo zasahováno do práv a povinností odvolatele, a nejde tudíž o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (krajský soud toto ustanovení v úvodu svého právního posouzení cituje) - nebylo rozhodnuto v meritu věci, a dále proto, že proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu

nebylo žádným z účastníků správního řízení brojeno v zákonem stanovené lhůtě řádným opravným prostředkem a není tak naplněna podmínka ustanovení § 5 s. ř. s., tedy podmínka vyčerpání všech řádných opravných prostředků, jež zákon k ochraně práv účastníka poskytuje.

Nejvyšší správní soud se s tímto právním posouzením věci neztotožňuje. Především je toho názoru, že rozhodnutí správního orgánu vydané v režimu § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkumu. Rozhodnutím ve smyslu citovaného ustanovení je úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti určitého subjektu. Procesně legitimován k žalobě je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu (rozhodnutím). Stěžovatel, který v žalobě tvrdí, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím žalovaného, jenž podle jeho přesvědčení neprávem pro opožděnost zamítl odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu, je tudíž nepochybně legitimován k podání žaloby, v níž se takovému závěru brání. Takové rozhodnutí vydané podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť na správní řízení je nutno nahlížet jako na uzavřený celek, v daném případě zakončený rozhodnutím o zamítnutí odvolání (po předchozím posouzení, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu, nebo zrušení rozhodnutí mimoodvolací řízení). Pro posouzení věci je totiž určující, zda takové rozhodnutí je způsobilé zasáhnout do právní sféry fyzické nebo právnické osoby, přičemž k takovému zásahu může nepochybně dojít i rozhodnutím procesní povahy, nicméně spojeným s hmotněprávními aspekty. Pokud žalovaný zamítl odvolání proti meritornímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro opožděnost, má takové rozhodnutí pro žalobce i hmotněprávní dosah, neboť je mu jím znemožněno otevřít otázku zákonnosti meritorního rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Pokud stěžovatel v žalobě žádá soud, aby otázku opožděnosti odvolání věcně posoudil, pak mu takové právo nelze odeprít; žalobní legitimace je zde založena pouhým tvrzením o zkrácení na právech. (Ostatně Krajský soud v Brně se posouzením otázky opožděnosti odvolání v odůvodnění svého rozhodnutí podrobně zabýval, vzdor tomu však žalobu odmítl).

Nejvyšší správní soud dále nesouhlasí se závěrem Krajského soudu v Brně ani v tom, že v případě stěžovatele není naplněna podmínka vyplývající z ustanovení § 5 s. ř. s., tedy podmínka vyčerpání všech řádných opravných prostředků ve správním řízení, jež zákon k ochraně práv účastníka takového řízení poskytuje. Podle § 5 s. ř. s., nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Z uvedeného ustanovení [na něž navazuje § 68 písm. a) s. ř. s.] vyplývá, že soud nemůže věcně projednat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu tehdy, jestliže žalobce nevyužil řádného opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (když proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně řádné opravné prostředky v rámci správního řízení přípustné nejsou). Jen za splnění tohoto předpokladu lze žalobu odmítnout. O takový případ však v dané právní věci nejde. Žalobce podal ve správním řízení odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, takže nejde o případ, kdy by nevyčerpal zákonem mu poskytnutý řádný opravný prostředek. Zákon zde má na zřeteli podání odvolání ve správním řízení podle § 53 správního řádu, tedy řádného opravného prostředku a nikoliv odvolání sice jako řádného (ve smyslu zákonného) opravného prostředku, avšak podaného řádně, tedy i v zákonem stanovené lhůtě. Nic takového nelze z ustanovení § 53 správního řádu či § 5 s. ř. s. dovozovat. I když v daném řízení bylo podle názoru krajského soudu stěžovatelem podáno odvolání opožděně, je nesporné, že podáno bylo, a že tohoto řádného

(zákonného) opravného prostředku stěžovatel využil. Jinak by tomu bylo za situace, pokud by uvedený opravný prostředek nepodal a v žalobě brojil proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu, nebo proti naposledy uvedenému rozhodnutí brojil jen návrhem na obnovu řízení nebo podnětem k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, aniž by vzdor řádnému poučení správního orgánu I. stupně, podal proti jeho rozhodnutí odvolání. Pak by teprve bylo možno konstatovat nevyčerpání řádných opravných prostředků v rámci správního řízení a žalobu jako nepřipustnou odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 68 písm. a) téhož právního předpisu (podle něhož je žaloba nepřipustná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného). Navíc nutno uvést, že nevyčerpání řádných opravných prostředků nelze ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pokládat za „jinou podmínku řízení“, bez níž nelze v řízení pokračovat, když na tento případ odmítnutí návrhu (žaloby) pamatuje ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze návrh odmítnout, jestliže je žaloba nepřipustná.

Kasační stížnost stěžovatele, v níž se dovolával nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, byla tudíž Nejvyšším správním soudem shledána důvodnou. Proto napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 s. ř. s. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Na krajském soudu tudíž bude, aby se v dalším řízení zabýval zákonností postupu žalovaného, jímž podle § 60 správního řádu zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro opožděnost, a to z hlediska stěžovatelem vymezených žalobních bodů.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 22. prosince 2005

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu