



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **P. W. I. k. s.**, zast. Mgr. Ilonou Vaněčkovou, advokátkou se sídlem v Praze 2, Na Slupi 15, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje** se sídlem v Ostravě, 28. října 117, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: L. & s. spol. s r. o., zast. JUDr. Ludvíkem Černým, advokátem se sídlem Praha 8, Turnovská 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2004, č. j. 22 Ca 180/2003 - 28,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2004, č. j. 22 Ca 180/2003 - 28 **se z r u š u j e** ve výroku ad. I. a ad. II. a věc **se** v rozsahu tohoto zrušení **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II.** Výrok ad. III. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2004, č. j. 22 Ca 180/2003 - 28 **z ů s t á v á** nedotčen.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný se jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2004, č. j. 22 Ca 180/2003 - 28 a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud napadeným rozsudkem jednak ve výroku ad. I. zrušil pro vady řízení rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 28. 2. 2003, č. j. ÚPS/1224/02/Sn a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení, jednak ve výroku ad. II. uložil stěžovateli povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 5 225,- Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Ilony Vaněčkové, advokátky a posléze ve výroku ad. III. vrátil žalobci z účtu Krajského soudu v Ostravě přeplatek na soudním poplatku v částce 500,- Kč.

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu rozhodnutím ze dne 28. 2. 2003, č. j. ÚPS/1224/02/Sn zamítl jako opožděně podané odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, odboru stavebně správního ze dne 19. 8. 2002, č. j. Správ/ÚSR/3153/02/Pří, jímž tento prvostupňový správní orgán prodloužil o 2 roky platnost územního rozhodnutí, vydaného Magistrátem města Ostravy, odborem stavebně správním dne 10. 8. 2000 pod č. j. Správ/ÚSR/1345/200/Pří o umístění stavby „S. o. a s. O. II-H.“ na pozemcích, jež jsou specifikovány v tomto rozhodnutí, v k. ú. H.

Krajský soud dovodil, že při správném výkladu zákona, mělo být odvolání žalobce považováno za včas podané. Zástupkyně žalobce (advokátka) totiž podala dne 22. 8. 2002 v otevřené lhůtě včasné odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ze dne 19. 8. 2002, které žalobci bylo doručeno dne 20. 8. 2002, nikoliv však u Magistrátu města Ostravy, jak znělo poučení o odvolání, nýbrž přímo u Krajského úřadu Moravskoslezského kraje jako odvolacího orgánu. Odvolací orgán pak pochybil v tom, že odvolání doručené mu dne 27. 8. 2002 nepostoupil správnímu orgánu I. stupně neprodleně, jak mu přikazuje ustanovení § 20 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ale až dne 6. 9. 2002, přestože posledním dnem pro podání odvolání byla středa dne 4. 9. 2002. Odvolací orgán tedy porušil svým postupem i ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu a bylo by proto v rozporu se zásadou ochrany práv účastníka řízení považovat toto odvolání za opožděně podané.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku krajského soudu stěžovatel odmítl závěry tohoto soudu, které vyslovil v napadeném rozsudku a opřel tento mimořádný opravný prostředek o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel především namítl, že se nemůže ztotožnit s právním názorem krajského soudu, podle kterého byl žalobce rozhodnutím odvolacího správního orgánu zkrácen na svých subjektivních právech a že šlo o vadu s možným dopadem na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Prvostupňové správní rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, odboru stavebně správního ze dne 19. 8. 2002 obsahovalo poučení „Proti tomuto rozhodnutí se mohou účastníci řízení odvolat do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, 28. října 117, Ostrava, podáním u zdejšího stavebního úřadu“. Zcela zřetelně a srozumitelně byli účastníci poučeni o lhůtě k podání odvolání i o tom, ke kterému správnímu orgánu a kde lze odvolání podat. Místem podání odvolání byl v poučení jednoznačně označen Magistrát města Ostravy, odbor stavebně správní. V rozporu s tímto poučením však advokátka zastupující žalobce podala odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí s uvedením adresy „Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, prostřednictvím Magistrátu města Ostravy, odboru stavebně správního“. I krajský soud považoval za chybné, že Krajský úřad Moravskoslezského kraje byl uveden advokátkou na prvním místě adresy. V důsledku toho

pak bylo odvolání v souladu se zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, ve znění pozdějších předpisů, doručeno adresátovi uvedenému na prvním místě adresy, tj. Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, který nebyl správním orgánem, u něhož mělo být podle ustanovení § 54 odst. 1 správního řádu odvolání podáno. Tímto správním orgánem byl nejen podle tohoto ustanovení citovaného zákona, ale i podle správního poučení, správní orgán, který odvoláním napadené rozhodnutí vydal, tj. Magistrát města Ostravy, odbor stavebně správní. Je skutečností, že podle ustanovení § 20 správního řádu měl Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, jako odvolací orgán, neprodleně postoupit odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, odboru stavebně správnímu. Takto podané odvolání by však mělo účinky včasné podaného odvolání jen tehdy, obdržel-li by Magistrát města Ostravy, odbor stavebně správní jako příslušný správní orgán toto odvolání ve lhůtě podle ustanovení § 54 odst. 2 správního řádu nebo bylo-li by takové odvolání alespoň v této lhůtě předáno k poštovní přepravě. Ustanovení § 20 správního řádu nezakládá v případě nikoliv neprodleného postoupení odvolání příslušnému správnímu orgánu delší lhůtu k podání řádného opravného prostředku. Skutečnost, že zásilka obsahující odvolání byla podána k poštovní přepravě až po lhůtě, kterou k podání odvolání stanoví § 54 správního řádu, se proto nedá zvrátit a odvolací správní orgán je povinen z ní při rozhodování vycházet.

Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti stěžovatele písemně nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2004, č. j. 22 Ca 180/2003-28 při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a přestože sám neshledal vadu uvedenou v § 109 odst. 3 s. ř. s., k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze spisu vyplývá, že rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, odboru stavebně správního ze dne 19. 8. 2002, č. j. Správ/ÚSŘ/3153/02 Při o prodloužení platnosti územního rozhodnutí o 2 roky, které vydal tentýž správní orgán dne 10. 8. 2000 pod č. j. Správ/ÚSŘ/1345/2000/Při, bylo doručeno žalobci dne 20. 8. 2002. V poučení o odvolání byli účastníci řízení informováni o tom, že „proti tomuto rozhodnutí se mohou účastníci řízení odvolat do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, 28. října 117, Ostrava, podáním u zdejšího stavebního úřadu“. Zástupkyně žalobce předala dne 22. 8. 2002 k poštovní přepravě odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, odboru stavebně správního ze dne 19. 8. 2002, č. j. Správ/ÚSŘ/3153/02 s uvedením této adresy „Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje odbor územního plánování a stavebního řádu prostřednictvím Magistrátu města Ostravy odboru stavebně správního Prokešovo náměstí 8 729 30 Ostrava“. Toto odvolání bylo doručeno dne 27. 8. 2002 Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, který dopisem ze dne 5. 9. 2002, č. j. ÚPS/840/02/Ja, předaným k poštovní přepravě dne 6. 9. 2002, postoupil odvolání Magistrátu města Ostravy, odboru stavebně správnímu k provedení úkonů podle ustanovení § 56 správního řádu, kam bylo doručeno dne 9. 9. 2002. Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu pak vydal dne 28. 2. 2003 pod č. j. ÚPS/1224/02/Sn rozhodnutí, kterým podle ustanovení § 60 správního řádu zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, odboru stavebně správního ze dne 19. 8. 2002, č. j. Správ/ÚSŘ/3153/02 jako opožděně podané.

Podle ustanovení § 54 odst. 1 správního řádu, odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

Podle ustanovení § 54 odst. 2 správního řádu, odvolání je třeba podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, nestanoví-li jinou lhůtu zvláštní právní předpis.

Z ustanovení § 54 odst. 1 správního řádu jednoznačně vyplývá, že odvolání je nutno podat vždy a jenom u toho správního orgánu, které napadené rozhodnutí vydal. V tomto smyslu proto musí být účastník řízení v rámci poučení o opravných prostředcích poučen i o místě, kde musí odvolání podat. Místo podání odvolání je pak důležité pro počítání běhu lhůt. V případě, kdy je odvolání adresováno a doručeno místně popř. i věcně nepřislušnému správnímu orgánu, posuzuje se za podané včas až poté, pokud je příslušnému správnímu orgánu fakticky postoupeno a doručeno ve lhůtě podle ustanovení § 54 odst. 2 správního řádu. Datum odevzdání odvolání k poštovní přepravě v případě, kdy je toto adresováno nepřislušnému správnímu orgánu je bezvýznamné, neboť fikce doručení váznoucí ke dni podání poštovní zásilky vázne pouze k osobě podatele, nikoliv k osobě postupujícího správního orgánu. Povinnost věcně popř. místně nepřislušného správního orgánu, kterému je odvolání doručeno, toto bezodkladně postoupit správnímu orgánu příslušnému vychází z ustanovení § 20 správního řádu. Postoupit odvolání správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, má též i správní orgán, který by byl za normálních okolností věcně a místně příslušný k rozhodnutí o odvolání, není však příslušný k jeho přijetí. V tomto případě se nejedná o porušení příslušnosti, nýbrž o zákonem stanovený postup podávání opravných prostředků. I v tomto případě den doručení odvolání přímo odvolacímu správnímu orgánu proto není dnem jeho faktického doručení. Tímto je až den, kdy je doručeno správnímu orgánu, jež napadené rozhodnutí vydal.

Stejné stanovisko v podstatě zastávala i starší, nicméně v některých směrech stále použitelná, judikatura Nejvyššího správního soudu, která dovozovala (Boh. A 1695/22 17316/22), že „Opravný prostředek poštou zaslaný je podán včas jen tehdy, když byl odevzdán poště k dopravě nejen v předepsané lhůtě, nýbrž i s adresou onoho úřadu, u kterého má být podle předpisu podán. Nedošel-li opravný prostředek v zákonné lhůtě k úřadu zmíněnému, ani nebyl dán ve lhůtě na poštu, by dopraven byl na správné místo podací, jest odvolací lhůta promeškána a opravný prostředek opožděn...“.

Ve světle toho, co bylo uvedeno, je zřejmé, že žalobce při podávání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu ze dne 19. 8. 2002 nepostupoval v souladu s ustanovením § 54 odst. 1 správního řádu a poučením, kterého se mu dostalo o správním orgánu, u něhož se odvolání podává.

Poučení správního orgánu I. stupně o odvolání obsahovalo všechny náležitosti uvedené v ustanovení § 47 odst. 4 správního řádu a bylo bezvadné i po obsahové stránce. Žalobce však nerespektoval toto poučení, z něhož vyplývalo, že odvolání je třeba podat v otevřené odvolací lhůtě u prvostupňového správního orgánu nebo ho předat v této lhůtě k poštovní přepravě a adresovat ho správnímu orgánu I. stupně (arg. „proti tomuto rozhodnutí se mohou účastníci řízení odvolat do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, 28. října 117, Ostrava, podáním u zdejšího stavebního úřadu“). Žalobce namísto toho, aby postupoval uvedeným způsobem, adresoval odvolání Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu jako adresátovi na prvním místě, kterému také bylo v souladu s poštovními předpisy doručeno dne 27. 8. 2002. Jestliže však posledním dnem pro

podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla středa dne 4. 9. 2002, bylo nutné, v zájmu zachování lhůty pro včasné podání odvolání, aby bylo od nepříslušného Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu fakticky postoupeno a doručeno příslušnému Magistrátu města Ostravy, odboru stavebně správnímu, ve lhůtě podle ustanovení § 54 odst. 2 správního řádu. To se však nestalo. Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu až dopisem ze dne 5. 9. 2002, č. j. ÚPS/840/02/Ja, předaným k poštovní přepravě dne 6. 9. 2002, postoupil odvolání Magistrátu města Ostravy, odboru stavebně správnímu k provedení úkonů podle ustanovení § 56 správního řádu, kam bylo doručeno až dne 9. 9. 2002. Za tohoto stavu bylo odvolání zamítnuto odvolacím správním orgánem jako opožděně podané.

Krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku dospěl k závěru, že stěžovatel pochybil v tom, že odvolání doručené mu dne 27. 8. 2002 postoupil správnímu orgánu I. stupně až dne 6. 9. 2002, tedy v rozporu s ustanovením § 20 správního řádu, které vyžaduje neprodlené postoupení věci příslušnému správnímu orgánu. Dovedil, že toto pochybení zakládá i porušení ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu, podle kterého je správní orgán mimo jiné povinen postupovat v řízení v úzké součinnosti s účastníky a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit a ve svých důsledcích je i podstatnou vadu v řízení před správním orgánem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.).

Krajský soud po právní stránce uzavřel, že Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu projedná z uvedených důvodů v dalším řízení odvolání stěžovatele jako včas podané, protože opačný postup by měl za následek zkrácení práv účastníka řízení (žalobce).

Nejvyšší správní soud tento právní názor krajského soudu nesdílí.

Je skutečností, že správní řád ukládá v ustanovení § 20 správnímu orgánu věc bezodkladně postoupit příslušnému správnímu orgánu poté, co postupující svoji nepřislušnost shledá. Bezodkladnost však není v zákoně výslovně definována a lze za ni považovat časový interval bezprostředně navazující na moment, kdy správní orgán, který ve věci konal, svoji nepřislušnost zjistil. Je též skutečností, že povinnost věc bezodkladně postoupit příslušnému správnímu orgánu je nutno zvláště sledovat tam, kde se k datu nápadu věci váží procesní lhůty, které v souladu s ustanovením § 27 odst. 3 správního řádu ve spojení s ustanovením § 19 odst. 4 tohoto zákona začínají běžet ode dne, kdy je podání učiněno u příslušného správního orgánu. Je tomu tak proto, že prodlení s postupováním věci může mít za následek i jejich marné uplynutí. Odpovědnost postupujícího správního orgánu za škodu způsobenou marným uplynutím této lhůty by bylo možno dovodit zejména tehdy, pokud by byly zjištěny především zaviněné průtahy na jeho straně vzniklé tím, že věc nebyla věcně příslušnému správnímu orgánu postoupena bezodkladně.

Zvláštní situace nastává v případě odvolání tehdy, pokud je toto doručeno přímo odvolacímu orgánu. Již bylo řečeno, že zákon v ustanovení § 54 odst. 1 správního řádu stanoví povinnost podávat odvolání výlučně prostřednictvím správního orgánu, proti jehož rozhodnutí toto odvolání směřuje a doručení odvolání přímo odvolacímu správnímu orgánu je nutno považovat za doručení chybné. Pokud tedy odvolací správní orgán odvolání obdrží namísto správního orgánu příslušného podle ustanovení § 54 odst. 1 správního řádu, je též povinen podle ustanovení § 20 správního řádu toto odvolání postoupit správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, a to i přesto, že k vyřízení je sám věcně a místně příslušný.

V tomto případě se nejedná o porušení příslušnosti, nýbrž o zákonem stanovený postup podávání opravných prostředků.

Nejvyšší správní soud má za to, že dobu od doručení odvolání dne 27. 8. 2002 do předání tohoto opravného prostředku k poštovní přepravě správnímu orgánu I. stupně dne 6. 9. 2002, zřejmě nelze charakterizovat jako neprodlené postoupení podání příslušnému správnímu orgánu ve smyslu ustanovení § 20 správního řádu. Z tohoto ustanovení, ani z jiného ustanovení správního řádu, však nelze dovodit, že porušení povinnosti neprodleně postoupit odvolání příslušnému správnímu orgánu má ten důsledek, že odvolání je třeba považovat za včas podané, i když bude doručeno správnímu orgánu I. stupně po uplynutí lhůty uvedené v ustanovení § 54 odst. 2 správního řádu. Je tomu tak proto, že z ustanovení § 54 odst. 1, 2 správního řádu jednoznačně vyplývá, že odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Zákon sám z tohoto pravidla nepřipouští žádné výjimky a jeho znění nenásvědčuje ani tomu, že by odvolání bylo možno se žádoucím právními účinky podat u správního orgánu, který jinak jako nadřízený orgán bude příslušný k vyřízení odvolání. Postoupené odvolání tedy může mít účinky včas podaného odvolání jen tehdy, obdrží-li je správní orgán, který rozhodnutí vydal, v odvolací lhůtě podle ustanovení § 54 odst. 2 správního řádu nebo je-li alespoň v této lhůtě odevzdáno postupujícím orgánem poštovní přepravě. Pouze pro případ, kdy správní orgán I. stupně uvede ve svém rozhodnutí nesprávné poučení o odvolání, popřípadě je neuvede vůbec, obsahuje správní řád v ustanovení § 54 odst. 3 fikci, podle které je odvolání podáno včas, bylo-li podáno ve lhůtě tří měsíců ode dne oznámení rozhodnutí. Jinou možnost považovat za včas podané odvolání i takové, které bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno po uplynutí 15 denní odvolací lhůty, správní řád nedává.

Nejvyšší správní soud má z uvedeného za to, že porušení povinnosti o bezodkladnosti postoupení odvolání příslušnému správnímu orgánu nemůže zakládat v tomto případě možnost posuzovat takto podané odvolání jako včas uplatněné.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů zrušil kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2004, č. j. 22 Ca 180/2003-28 ve výroku ad. I. a ad. II. a věc z tohoto důvodu vrátil v rozsahu tohoto zrušení tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Výrok ad. III. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2004, č. j. 22 Ca 180/2003-28 zůstává nedotčen, protože vrácení přeplatku 500,- Kč je odůvodněno ustanovením § 10 odst. 1 věty druhé zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, neboť žalobce při podání žaloby zaplatil na soudním poplatku částku 2 500,- Kč, ačkoliv tento poplatek činil v tomto případě částku 2 000,- Kč (položka 14a bod 2a Sazebníku poplatků).

V tomto řízení bude na krajském soudu, aby se znovu zabýval žalobními námitkami, v nichž je mimo jiné žalobcem především uplatněna výhrada stran včasnosti podání odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí a poté vydal rozhodnutí odpovídající zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí 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 27. června 2006

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu