



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce M. H., proti žalovanému Magistrátu hl. m Prahy, Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti: 1) JUDr. J. H., a 2) MUDr. O. Ch., zastoupené JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Praha 2, Slavíkova 1968/23, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení MUDr. O. Ch. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2006, čj. 5 Ca 193/2004 – 52,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2006, čj. 5 Ca 193/2004 - 52 se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se MUDr. O. Ch., jakožto osoba zúčastněná na řízení domáhá přezkoumání a zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2006, čj. 5 Ca 193/2004 – 52, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Magistrátu hl. m Prahy, odboru výstavby ze dne 5. 11. 2004, čj. MHMP-125576/2004/OST/Šu/Lí a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Tímto (posledně uvedeným) správním rozhodnutím bylo podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení (dále též správní řád) zamítnuto jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí odboru výstavby Úřadu městské části v Praze 6 ze dne 5. 10. 2001, čj. výst.: 3244/D/903 Střeš/01-Ber, jímž byla stavebníkovi MUDr. O. Ch. povolena změna stavby odstavného stání pro dva osobní automobily na pozemku č. parc. 2017, k. ú. S. před dokončením.

MUDr. O. Ch. (dále též „stěžovatelka“) v kasační stížnosti se dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. a uvádí následující.

1. Skutková podstata, z níž městský soud ve svém názoru o nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu vycházel (a na jejímž základě je zrušil), nemá oporu ve spisech. Tento soud došel k názoru, že správní orgán nerozhodl na základě spolehlivě zjištěného stavu věci. Ve správním spisu je však založeno dostatečné množství věrohodných podkladů, které prokazují, že tvrzení žalobce o tom, že se v místě doručení nezdržoval, je nepravdivé, a tedy správní orgán opřel své rozhodnutí o zamítnutí odvolání o spolehlivě zjištěný stav věci.

Nedůvodnost tvrzení žalobce o tom, že mu předmětné rozhodnutí nebylo řádně doručeno, (a tedy správnost a zákonnost rozhodnutí správního orgánu) vyplývá, dle názoru stěžovatelky, mj. z podkladů založených ve správním spise, které jsou uvedeny v rozhodnutí správního orgánu. Jedná se např. o tyto podklady, na nichž je uvedena adresa S. 24, P. 2:

- prohlášení samotného žalobce k danému řízení ze dne 27. 8. 2001 (v té době - od května 2001 - již žalobce, dle svého tvrzení, měl přitom užívat byt na n.. I.),
- dohoda o zrušení podílového spoluvlastnictví ze dne 4. 8. 2003 (je nerozhodné, zda písemnost vyhotovoval žalobce či nikoliv, podstatné je, zda žalobce je stranou určité písemnosti a zda ji podepsal),
- dohoda o narovnání ze dne 4. 8. 2003
- protokol o předání a převzetí ze dne 8. 8. 2003 ad.

Důkazy, kterými se žalobce snaží (po více než dvou letech) prokázat, že mu rozhodnutí stavebního úřadu nebylo řádně doručeno, tuto skutečnost ve valné většině nepotvrzují – nájemní smlouva na byt v P. 6 stejně jako účty placené žalobcem nikterak nepotvrzují, že se žalobce trvale nezdržoval na adrese, na níž mu bylo rozhodnutí doručeno (jiná adresa navíc nebyla stavebnímu úřadu známa), návrh na přivolení výpovědi z nájmu se žalobce vůbec netýká, navíc byl vyhotoven více jak rok po době doručení. „Potvrzení“ pí. Ž. je, dle zjištění správního orgánu, nepravdivé, neboť osoby, které měly bydlet spolu se žalobcem v P. 6 se tam v předmětné době nepřetržitě nezdržovaly (str. 6. a 7. rozhodnutí správního orgánu); tuto osobu tedy správní orgán na základě konkrétních jejích tvrzení a podkladů (přičemž k této úvaze nemusel tuto osobu předvolávat, jak tvrdí soud) vyhodnotil jako nevěrohodnou – její výpověď by tedy nemohla přispět ke spolehlivému zjištění stavu věci a její předvolání by bylo též v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení.

Stěžovatelka uvádí, že tvrzení žalobce je třeba hodnotit jako účelovou snahu žalovaného zpochybnit práva, která stěžovatelka nabyla v dobré víře, přičemž k tomuto se žalobce uchýlil po několika letech poté, co mu písemnost byla náhradním způsobem doručena a co o ní též prokazatelně věděl. Žalobce se navíc výslovně vzdal odvolání proti předmětnému rozhodnutí stavebního úřadu a již z tohoto důvodu správní orgán postupoval správně, když jeho (navíc po několika letech podané!) odvolání zamítl.

Žalobce M. H. nikterak nezpochybňuje doručení oznámení o zahájení předmětného řízení ze dne 21. 8. 2001, čj. výst.: 3244/D 903 Střeš/01-Ber, na adresu S. ul. 24, ačkoli v té době (od května 2001!) již, dle svého tvrzení, měl užívat byt na nám. I.. Jak přiznává sám žalobce (např. bod 3. jeho vyjádření ze dne 5. 4. 2005), důvodem pro jeho aktivity (po několika letech poté, co mu písemnost byla náhradním způsobem doručena a co o ní též prokazatelně věděl) ve věci předmětného rozhodnutí stavebního úřadu byla skutečnost, že stěžovatelka upozorňovala stavební úřad na protiprávní jednání stavebníků stavby, která je ve spoluvlastnictví žalobce. Již sama tato skutečnost působí, dle názoru stěžovatelky, účelovost a nevěrohodnost tvrzení žalobce a jím navržených důkazů. Žalobce pravdivost svých tvrzení navíc v řízení neprokázal.

Na okraj stěžovatelka uvádí, že ani odkaz na § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnost žalovaného rozhodnutí, je nesprávný a nemá oporu v předloženém spisu, neboť žalované rozhodnutí je odůvodněno dostatečně a zcela vyčerpávajícím způsobem.

Podle § 77 odst. 2 s. ř. s. je soud povinen hodnotit důkazy jak jím provedené tak důkazy ve správním řízení jednotlivě i v jejich souhrnu a ve svém rozhodnutí vyjít z takto zjištěného skutkového a právního vztahu. Skutková podstata, z níž soud v rozhodnutí vycházel, však nemá oporu v důkazech, které v dané věci byly předloženy ve správním spisu, což působí vadu řízení před soudem, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), čímž je dán důvod pro zrušení napadeného rozsudku.

2. Stěžovatelka má též za to, že napadený rozsudek spočívá na nesprávném posouzení právní otázky soudem. Soud vycházel z ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., avšak jeho aplikace na danou věc je, dle názoru stěžovatele, vadná.

Podle uvedeného ustanovení lze sice zpochybnit náhradní doručení v případě, že se adresát na místě doručování nezdržuje, ovšem je zřejmé, že zákon zde chrání dočasnou nepřítomnost účastníka řízení v místě, kam má být (dle toho, co správní

orgán zjistí, či dle toho, co uvede účastník) doručováno, nikoli zneužívání ustanovení o doručení v případech, kdy účastník řízení nenahlásí správnímu orgánu změnu adresy, na níž má být doručováno. Náhradní doručení lze tedy zpochybnit např. v případě, že účastník řízení na místě, na které mu má být doručováno, nezdržoval z důvodu dovolené, hospitalizace apod. (viz též příklady Komentáře ke správnímu řádu, Linde, Praha 1993, str. 48). Naproti tomu ví-li účastník, že se na určité adrese přestane zdržovat (odstěhuje se), a tuto skutečnost i přesto, že ví, že je vedeno správní řízení, jehož je účastníkem, správnímu orgánu neoznámí, a potom (navíc s odstupem několika let poté, co mu písemnost byla doručena a co ní též prokazatelně věděl) doručení zpochybňuje, je nutno toto hodnotit jako jednání, jemuž nemůže být poskytnuta právní ochrana.

Stěžovatelka připomíná, že žalobce M. H. nikterak nezpochybňuje doručení oznámení o zahájení předmětného řízení ze dne 21. 8. 2001 na adresu S. ul. 24, ačkoli v té době již, dle svého tvrzení, měl užívat byt na n. I. (od května 2001). V každém případě ovšem žalobce věděl, že je vedeno předmětné řízení a věděl následně dokonce, že je vydáno rozhodnutí (neboť se vzdal práva na odvolání proti němu), a věděl tedy, že mu rozhodnutí musí být doručováno, přesto však správnímu orgánu jím tvrzenou změnu své doručovací adresy neoznámil (adresu S. 24 sám navíc dokonce uvedl ve svém prohlášení k předmětnému řízení ze dne 27. 8. 2001) a doručení zpochybnil až poté, co, jak vyplývá z jeho vyjádření, začal mít neshody se stěžovatelkou. Stěžovatelka též v této souvislosti odkazuje na zásadu spolupráce účastníků se správními orgány dle § 4 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. (která je rubem povinnosti správních orgánů spolupracovat s účastníky řízení dle § 3 odst. 2 tohoto zákona). Právě v duchu této základní zásady správního řízení je nutno ustanovení tohoto zákona v řízení aplikovat, jak správně učinil mj. s odkazem na tuto zásadu správní orgán.

Jestliže tedy účastník neoznámí změnu adresy pro doručování (a tuto změnu nemůže správní orgán ani jinak zjistit), musí nést, dle názoru stěžovatelky, důsledky tohoto tento účastník, nikoli navrhovatel předmětného správního řízení, tj. stěžovatelka.

I v případě, kdyby soud měl za to, že v daném případě nevyplývá ze spisu, že žalobcovo tvrzení o tom, že se v místě doručení nezdržoval, je nepravdivé, neměl vzhledem k právě uvedenému žalobě vyhovět. Stěžovatelka má důvodně za to, že napadený rozsudek z uvedeného důvodu spočívá na nesprávném posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

3. Stěžovatelka na základě výše uvedeného namítá též zmatečnost soudního řízení spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, resp. vadu řízení před

soudem, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a sice skutečnost, že žalobce nevyčerpal všechny řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Jak vyplývá z výše uvedených bodů stížnosti, odvolání žalobce bylo nepřípustné, resp. opožděné, a tedy žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, což je podmínkou pro projednání žaloby (její přípustnost - § 68 písm. a) s. ř. s.). Soud tedy měl žalobu z tohoto důvodu odmítnout, což však v rozporu se zákonem neučinil.

Žalobce a JUDr. J. H. ve společném vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že se žalobce v době doručování správního rozhodnutí prvního stupně v říjnu 2001 v místě doručování na adrese P. 2, S. 24 nezdržoval. Podle § 24 odst. 2 správního řádu pro právní fikci doručení musí být splněna vyvratitelná domněnka, že se adresát v místě doručování zdržuje. Dále poukázali na některé písemnosti, které byly k této otázce předloženy správnímu orgánu. Uvedli, že žalobou napadené rozhodnutí je právě rozhodnutím, které se týkalo odvolání žalobce. Konečně se zmínili o některých okolnostech týkajících se rozhodnutí o povolení změny stavby. Ze všech těchto důvodů navrhli, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu uplatněných důvodů, přičemž vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku městský soud dospěl k závěru, že žalobou napadené správní rozhodnutí se opírá o neúplně zjištěný skutkový stav. Poukázal především na to, že žalovaný se neměl spokojit s potvrzením vyhotoveným E. Ž., ale měl ji vyslechnout jako svědka. Uvedl, že v novém řízení se správní orgán bude muset vypořádat i s návrhy, které žalobce předložil v průběhu řízení před soudem. Konečně dovedl, že odůvodnění napadeného správního rozhodnutí je nesrozumitelné, když není zřejmé, jak žalovaný přihlédl k listině obsahující prohlášení žalobce a JUDr. J. H. o vzdání se odvolání a jaké závěry z toho vlastně učinil.

V daném případě bylo žalobcem napadeno rozhodnutí podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), konkrétně rozhodnutí, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto jakožto opožděně podané. Proti takovému rozhodnutí může především ten účastník správního řízení, o jehož odvolání se jednalo, podat žalobu o přezkoumání a zrušení tohoto rozhodnutí. Ve vlastním řízení o této žalobě pak soud především zkoumá, zda odvolání bylo podáno včas či nikoli a zda tedy napadené správní rozhodnutí odvolacího orgánu je zákonné či nikoli. Na základě tohoto projednání věci samé soud pak rozhodne tak, že žalobu

zamítne, či naopak napadené správní rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému tj. správnímu orgánu druhého stupně k dalšímu řízení. Již z tohoto důvodu nemůže obstát námitka uvedená v kasační stížnosti, že městský soud měl žalobu odmítnout.

Nemůže obstát ani právní názor obsažený v kasační stížnosti, že fikce doručení podle § 24 odst. 2 cit. správního řádu nemůže nastat pouze v případě, že se adresát v místě doručení nezdržuje toliko dočasně např. pro dovolenou, pobyt v nemocnici. Zákon v tomto ustanovení nerozlišoval, zda se jednalo o přechodné, dlouhodobé či trvalé „nezdržování se“. Jestliže fikce doručení by nemohla nastat v případě krátkodobého se nezdržování v místě doručení tím spíše tomu muselo být i v případě, že adresát se v tomto místě nezdržuje již trvale.

Nejvyšší správní soud i v této věci si je vědom, že ve svém rozsudku ze dne 4. 5. 2006, čj. 2 As 47/2005 – 89 dospěl k závěru, že za oznámení rozhodnutí doručení jeho písemného vyhotovení (§ 51 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.) nelze považovat každou informaci o tom, že dané rozhodnutí existuje, která se dostane tomu, komu má být doručeno. Účinně je doručeno pouze tehdy, je-li adresátu doručeno samotné písemné vyhotovení rozhodnutí opatřené zejména záležitostmi, které osvědčují jeho autencitu. Aniž by bylo nutné v této konkrétní (nyní projednávané) věci aplikovat či naopak příslušným procesním způsobem zpochybňovat tento judikát, nemůže rozsudek městského soudu obstát především proto, že ze strany žalobce se jednalo o zneužití práva. S touto, byť svým způsobem výjimečnou skutečností se Městský soud v Praze v napadeném rozsudku nevypořádal.

Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1Afs 107/2004 - 48, publikovaném pod č. 869/2006 Sb. NSS uvedl:

Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.

Právo je jedním ze společenských normativních systémů; je tedy nerozlučně spjata s existencí společnosti, kterou svým regulativním působením významně ovlivňuje.

Úkolem práva jako společenského normativního systému je zabezpečit reprodukci společnosti a tedy i vůbec její řádné fungování. Aby společnost nebyla pouhým souhrnem autonomních individuí, sledujících výlučně své vlastní zájmy, potřeby a toliko svůj prospěch, a nerespektujících zájmy, potřeby a prospěch ostatních, resp. celku, musí ve společnosti existovat i určitá shoda ohledně základních hodnot a pravidel vzájemného soužití. Z tohoto pohledu je evidentní, že právní řád nemůže být hodnotově neutrální, ale musí obsahovat, chránit a prosazovat alespoň hodnoty, které umožní bezporuchové soužití jednoho člověka s lidmi dalšími, tedy život člověka jako člena společnosti.

I když správní řád účinný v době, kdy bylo zasíláno rozhodnutí žalobce neznal např. doručování na „adresu pro doručení“ oznámenou dotyčným účastníkem řízení (adresátem), kdy by bylo nerozhodné, že adresát se na této adrese trvale nezdržoval, nebylo ustanovení § 4 odst. 1 tohoto zákona, ukládající účastníkům řízení povinnost spolupráce se správními orgány v průběhu celého řízení zcela bez významu, a to zejména v případě, že porušení této povinnosti mělo za následek újmu na právech dalšího účastníka (v tomto případě újmu MUDr. O. Ch. na právu realizovat stavbu). Je nesporné, že žalobce věděl o probíhajícím správním řízení. Přestože jak tvrdí, změnil své trvalé bydliště, tuto skutečnost včas neoznámil správnímu orgánu. Manželce žalobce JUDr. J. H. bylo rozhodnutí odboru výstavby Úřadu městské části v Praze 6 ze dne 5. 10. 2001, čj. výst. 3244/D 903 Střeš/01-Bec doručováno na stejnou adresu (P. 2, S. 24), ta toto rozhodnutí fakticky převzala. Jak vyplývá z průběhu celého řízení, jednalo se bezesporu o věc, které věnovali oba tito manželé zvýšenou pozornost. Je tedy třeba vycházet ze závěru, že s pravděpodobností nepřipouštějící rozumné pochybnosti o opaku, JUDr. J. H. přinejmenším již v této době svému manželovi (žalobci) sdělila, že bylo vydáno toto rozhodnutí. Žalobce však na to v této době odpovídajícím způsobem vůči správnímu orgánu nereagoval, především pokud měl zato, že mu nebylo doručeno (nenastala fikce doručení), neoznámil správnímu orgánu, že se na adrese doručení nezdržuje a nepožádal o nové doručení s uvedením nové adresy. Teprve až v roce 2004 (21. 6. 2004 – tedy více než po dvou a půl letech) fakticky převzal uvedené rozhodnutí a poté proti němu podal odvolání. Tyto všechny skutečnosti nasvědčují tomu, že postup žalobce, přinejmenším ve zmíněných fázích správního řízení, byl účelový. Za této situace nelze tedy žalobci přiznat soudní ochranu spočívající v tom, že žalobou napadené rozhodnutí bylo zrušeno z důvodů, na které poukázal Městský soud v Praze.

Pro úplnost je nutno uvést, že žalovaný se ve svém rozhodnutí skutečně podrobněji nevypořádal s tím, jaké závěry dovozuje z toho, že ve spise je založeno prohlášení žalobce a jeho manželky, že se vzdávají odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvého stupně. Je však třeba přisvědčit názoru městského soudu, že účastník řízení se mohl účinně vzdát odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvého stupně až po jeho oznámení. Zda tomu tak ve skutečnosti bylo, se

nepodařilo ani v řízení před soudem s dostatečnou jistotou zjistit. Navíc pojmově je možno o opožděném odvolání uvažovat jen v případě, že nejde o odvolání podané neoprávněnou osobou, tj. nejde o odvolání někoho, kdo neměl postavení účastníka řízení a nebo o odvolání účastníka, který se účinně tohoto opravného prostředku vzdal. Žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí především zabýval otázkou včasnosti odvolání (v návaznosti na okamžik doručení). Ostatně i přímo ve výroku tohoto rozhodnutí je uvedeno, že odvolání se zamítá jako opožděné. Nejvyšší správní soud má tedy zato, že je i přes určité formální nedostatky (neúplnost) odůvodnění zřejmé, o jaké skutečnosti žalovaný své rozhodnutí opírá a k jakým rozhodným závěrům došel.

Ze všech těchto důvodů byl kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tento soud je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. září 2006

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu