



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobkyně **I. M .**, zast. Mgr. Ing. Daliborem Jandurou, advokátem se sídlem v Hradci Králové, Dlouhá 103, PSČ 500 03, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, PSČ 500 03, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2010, zn. 20228/UP/2010/Mr, t a k t o :

I. Žaloba 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 :

Žalobkyně se domáhala přezkumu výše uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Obecního úřadu Černilov, stavebního úřadu, ze dne 27. 8. 2010, spis. zn. SÚ/1212/10/Ku, č.j.: 1334/10/SÚ, jako opožděné. Tímto rozhodnutím Obecní úřad Černilov žalobkyni zakázal „podle § 127 odst. 2 stavebního zákona změnu v užívání stavby zemědělské účelové stavby na stavbu k trvalému bydlení – rodinný dům (dále jen „stavba“) na pozemku st. p. 90, parc. č. 47/3 v katastrálním území Libníkovice.“ Žalovaný odůvodnil žalobou napadené rozhodnutí v podstatě následujícím způsobem.

Předně konstatoval, že rozhodnutí Obecního úřadu Černilov, stavebního úřadu, ze dne 27. 8. 2010, spis. zn. SÚ/1212/10/Ku, č.j.: 1334/10/SÚ, bylo žalobkyni doručeno dne 1. 9. 2010. Ta proti němu sice podala odvolání ve lhůtě pro to stanovené, avšak přímo k žalovanému, namísto podle poučení o odvolání v něm uvedeném prostřednictvím prvoinstančního správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Právě proto žalovaný postoupil na základě § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“), odvolání žalobkyně Obecnímu úřadu Černilov, a to usnesením ze dne 21. 9. 2010, zn. 17568/UP/2010/Mar. Poté, co mu věc byly postoupena Obecním úřadem Černilov, zamítl odvolání žalobkyně, neboť je shledal opožděným.

Žalobkyně napadla žalované rozhodnutí včas podanou žalobou. V ní předně uvedla, že rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu je natolik vadné, že neobstojí při nejelementárnějším posouzení pro naprostou nepřezkoumatelnost, a to pro absenci okolností a podkladů, které by byly schopny rozhodnutí jako takové odůvodnit. Tyto skutečnosti přitom dávala do souvislosti s § 92 odst. 1 správního řádu, přičemž zároveň poznamenala, že si je vědoma toho, že v případě žaloby směřující proti rozhodnutí, jímž bylo odvolání zamítnuto jako opožděné či nepřípustné, přezkoumává správní soud napadené rozhodnutí pouze z tohoto hlediska. V této souvislosti žalobkyně odkázala na příslušnou judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Žalobkyně dále namítala, že její odvolání nebylo opožděné, neboť je doručila včas (9. 9. 2010). Své tvrzení založila na jazykovém výkladu poučení o odvolání prvoinstančního správního rozhodnutí, v němž se mimo jiné uvádí, že se lze odvolat „podáním u zdejšího správního orgánu“. Z něho dovozovala, že tzv. zdejší správní orgán není nijak blíže charakterizován a rozhodně nelze považovat formulaci . . . podáním u zdejšího správního orgánu jako dostatečně určité označení příslušnosti správního orgánu v občanském styku.“ Poznamenala, že toto její stanovisko může být testováno rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2006, č.j. 5 As 39/2004-66, které v obdobném případě vyložilo situaci k tíži stěžovatele a neumožnilo mu zachování lhůty. Oproti tomuto případu je však v dané věci podle žalobkyně několik zásadních rozdílů.

Předně byl stěžovatel zastoupen, kdežto žalobkyně vystupovala ve věci jako laik. Odvolání bylo dále odvolacímu orgánu doručeno 5 dnů před koncem běhu odvolací lhůty, a pokud by žalovaný splnil svoji povinnost uloženou mu § 12 správního řádu, tedy bezodkladně je postoupil odvolání správnímu orgánu I. stupně, zřejmě by bylo podáno včas. K zachování lhůty by totiž stačilo předat odvolání k poštovní přepravě poslední den lhůty pro odvolání. Podle žalobkyně proto stačilo, pokud by žalovaný podané odvolání kdykoliv až do 16. 9. 2010, tedy v době šesti dnů, od jeho obdržení, předal k poštovní přepravě. Namísto toho postoupil žalovaný odvolání prvoinstančnímu správnímu orgánu až dne 21. 9. 2010 (správně až dne 23. 9. 2010, jak je zřejmé i z odůvodnění žalovaného rozhodnutí). Ve světle uvedeného má žalobkyně zato, že není namístě, aby i pro vady v postupu žalovaného nesla negativní důsledky s tím spojené. Vzhledem k tomu navrhovala zrušit jak žalované

rozhodnutí, tak rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo, a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 6. dubna 2011. V něm nejdříve shrnul průběh dané věci, jak je ostatně uveden již v napadeném rozhodnutí, přičemž poučení o odvolání měl za srozumitelné. Pojem „bezodkladně“ podle něho není v zákoně výslovně definován a nelze s ním spojovat otázku včasnosti podání odvolání. Z obsahu vyjádření žalovaného v podstatě vyplývá, že marné uplynutí odvolací lhůty si žalobkyně způsobila sama svým postupem. Vzhledem k tomu navrhoval žalobu zamítnout.

Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního, zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), a to bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s.ř.s., když žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil a žalobkyně se k výzvě o možnosti rozhodnout ve věci bez jednání ve lhůtě dvou týdnů od doručení této výzvy nevyjádřila. Krajský soud měl proto v souladu s citovaným ustanovením za to, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí. O tom byla ve výzvě poučena. Dospěl přitom k následujícím zjištěním a právním závěrům.

O žádosti žalobkyně ze dne 30. 7. 2010, kterou oznámila Obecnímu úřadu Černilov změnu v užívání stavby na st. parc. 90 a parc. č. 47/3 v katastrálním území Libníkovice, rozhodl uvedený orgán veřejné správy rozhodnutím ze dne 27. 8. 2010, spis. Zn. SÚ/1212/10/Ku, č.j.: 1334/10/SÚ, tak, že se požadovaná změna zakazuje. Toto zamítavé rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 1. 9. 2010 s poučením následujícího znění:

„Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat do 15 dnů ode dne jeho oznámení k odboru územního plánování a stavebního řádu krajského úřadu královéhradeckého kraje podáním u zdejšího správního orgánu“.

Žalobkyně proti němu sice podala odvolání ve lhůtě pro to stanovené, avšak přímo k žalovanému, když je dne 9. 9. 2010 předala k poštovní přepravě na adresu „Královéhradecký kraj, odbor územního plánování a stavebního řádu, Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové.“ Žalovanému bylo doručeno dne 10. 9. 2010, přičemž ten je s odkazy na §§ 86 odst. 1, 12 a 37 správního řádu postoupil usnesením ze dne 21. 9. 2010, zn. 17568/UP/2010/Mar, Obecnímu úřadu Černilov (k poštovní přepravě bylo předáno dne 23. 9. 2010). Ten je pak spolu s příslušným správním spisem a stanoviskem k věci předal žalovanému k rozhodnutí o odvolání podáním ze dne 21. 10. 2010. Žalovaný poté vydal dne 3. 12. 2010 pod zn. 20228/UP/2010/Mr, rozhodnutí, jímž zamítl odvolání žalobkyně jako opožděné podle § 92 odst. 1 správního řádu.

Podle § 86 odst. 1 správního řádu se odvolání podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

Podle ustanovení § 83 odst. 1 správního řádu činí odvolací lhůta 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

Z ustanovení § 86 odst. 1 správního řádu jednoznačně vyplývá, že odvolání je nutno podat vždy a jenom u toho správního orgánu, který 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 nepříslušnému správnímu orgánu, posuzuje se za podané včas až poté, pokud je příslušnému správnímu orgánu fakticky postoupeno a doručeno ve lhůtě podle ustanovení 83 odst. 1 správního řádu. Datum odevzdání odvolání k poštovní přepravě v případě, kdy je toto adresováno nepříslušnému 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 nepříslušného správního orgánu, kterému je odvolání doručeno, toto bezodkladně postoupit správnímu orgánu příslušnému vychází z ustanovení § 12 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 totiž 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 zasláný 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 výše uvedeného, a to v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, připomínanou žalobkyní a z níž také krajský soud vyšel, je zřejmé, že žalobkyně při podávání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí Obecního úřadu Černilov ze 27. 8. 2010, spis. zn. SÚ/1212/10/Ku, č.j.: 1334/10/SÚ, nepostupovala v souladu s ustanovením § 86 odst. 1 správního řádu a poučením, kterého se jí dostalo o správním orgánu, u něhož se odvolání podává. Poučení správního orgánu I. stupně o odvolání přitom obsahovalo všechny náležitosti uvedené v ustanovení § 68 odst. 5 správního řádu a bylo tak bezvadné i po obsahové stránce. Rozhodně je nelze mít za neúplné či nesprávné, s čímž by bylo možno spojovat delší odvolací lhůtu (viz § 83 odst. 2 správního řádu).

Žalobkyně tedy nerespektovala řádné poučení o odvolání, z něhož vyplývalo, že odvolání je třeba podat v otevřené odvolací lhůtě u prvostupňového správního orgánu, tedy jemu je taky adresovat při předání k poštovní přepravě. Tím se ovšem sama vystavila nebezpečí zmeškání lhůty pro podání odvolání, k čemuž nakonec i došlo, když bylo postoupeno žalovaným prvoinstančnímu správnímu orgánu až dne 23. 9. 2010, ačkoliv řádná odvolací lhůta skončila dnem 16. 9. 2010.

Za tohoto stavu ovšem nezbylo, než konstatovat, že žalovaný zamítl odvolání žalobkyně jako odvolání opožděné v souladu s výše uvedenými ustanoveními správního řádu, jakož i judikaturou Nejvyššího správního soudu žalobkyní zmiňovanou. Především se jedná o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2006, č.j. 5 As 39/2004-66, a ze dne 27. 11. 2008, č.j. 2 As 53/2007-111. V souladu s nimi se pak krajský soud zabýval pouze otázkou, zda bylo odvolání skutečně podáno opožděně a zjistil, že tomu tak bylo. Z uvedených důvodů proto již bylo zcela bezpředmětným zabývat se tvrzenou nepřezkoumatelností prvoinstančního správního rozhodnutí. K další žalobním námitkám třeba poznamenat, že výše uvedená ustanovení správního řádu nelze aplikovat na jednotlivé případy rozdílně podle toho, zda má odvolatel zástupce či nikoli a že pro výše uvedené závěry je také zcela nerozhodná délka lhůty, kterou měl nepřislušný správní orgán k tomu, aby odvolání zaslané jemu postoupil včas příslušnému odvolacímu orgánu.

Na těchto skutečnostech nemůže nic změnit ani okolnost, že žalovaný poté, co obdržel dne 10. 9. 2010 odvolání žalobkyně, nepostupoval v souladu s ustanovením § 12 správního řádu. Podle něho byl totiž povinen bezodkladně je postoupit Obecnímu úřadu Černilov a žalobkyni o tom informovat. Obecnímu úřadu Černilov je však postoupil až dne 23. 9. 2010, tedy po takové době, kdy mu již musel být zřejmý výsledek tohoto jeho „snažení“. Zvláště když byl v dané věci příslušným odvolacím orgánem. Ve světle toho však zůstávají základní zásady činnosti správních orgánů stanovené správním řádem, jako např., že správní orgán postupuje v souladu se zákony, šetří oprávněné zájmy osob a konče proklamací, že veřejná správa je službou veřejnosti (viz hlava II správního řádu) prázdnými slovy. A krajský soud chce věřit tomu, že takovéto postupy nejsou u žalovaného cestou, jak se vyhnout svému poslání řešit případy věcně. Přeci každé úřední osobě na odvolacím stupni musí být na první pohled zřejmé, jak má naložit se samostatně došlou písemností od účastníka řízení označenou jako v daném případě „Odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu v Černilově“, zvláště když prvoinstančnímu správnímu orgánu adresovaná nebyla. Je nabíledni, že v takovém případě jde s pravděpodobností hraničící s jistotou o omyl účastníka řízení a že správní orgán má v takovém případě povinnost odvolání bezodkladně postoupit příslušnému správnímu orgánu při vědomí délky odvolací lhůty. Právě s ohledem na tyto skutečnosti nemůže obstát tvrzení žalovaného, že zákon nedefinuje pojem „bezodkladně“, když právě vzhledem k délce odvolací lhůty bylo třeba tento pojem vyložit jako okamžitě. Přesto žalovaný potřeboval na pouhé přeposlání jemu doručeného odvolání prvoinstančnímu správnímu orgánu 13 kalendářních dnů!

Žalobkyni tak bylo možno přisvědčit pouze v jediném, a to v tom, že žalovaný měl při řádném výkonu své pravomoci dostatek času k tomu, aby její odvolání postoupil včas Obecnímu úřadu Černilov (jistě 5 kalendářních dnů), a protože tak neučinil, nelze z tohoto pohledu jeho postup hodnotit jinak, než že je zatížen nesprávným úředním postupem. Tato skutečnost je sice bez vlivu na výsledek tohoto přezkumného řízení, nicméně žalobkyni nic nebrání v tom, pokud v důsledku toho utrpěla škodu, aby se domáhala její náhrady postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Krajský soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch, a pokud jde o žalovaného, krajský soud nezjistil, že by mu nějaké náklady řízení vznikly.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 29. února 2012

Mgr. Marie Kocourková, v.r.
předsedkyně senátu