



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobkyně: **J. V.**, zast. JUDr. Pavlem Vespalcem, advokátem, se sídlem v Plzni, Na Jíkalce 13, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, odbor stavebně právní, se sídlem v Plzni, Škroupova 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 2. 2005, č. j. 30 Ca 89/2002 – 39,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 2. 2005, č. j. 30 Ca 89/2002 – 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2002, č. j. stav/207/2002, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky, jako spoluvlastníka sousedící nemovitosti, proti rozhodnutí odboru výstavby ÚMO Plzeň 4 ze dne 6. 2. 1995, č. j. výst/170/95-1146 o kolaudaci stavby sousedů na mezujícím pozemku, pro jeho nepřipustnost.

Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), pro nepřipustnost s tím, že podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, přičemž podle názoru krajského soudu přípustný řádný opravný

prostředek není vyčerpán jednak tehdy, není-li podán vůbec, ale též v případě, je-li podán opožděně.

V podané kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že krajský soud tím, že podané žalobě nevyhověl, porušil právo stěžovatelky dle § 65 odst. 1 s. ř. s., domáhat se, aby bylo zrušeno správní rozhodnutí jímž byla zkrácena na hmotném právu.

Stěžovatelka namítá, že Krajský soud v Plzni, který žalobu odmítl s poukazem na požadavek nenarušení právní jistoty nabytých práv, sleduje právní jistotu vlastníka zkolaudované stavby, nikoliv však požadavek na právní jistotu nabytých práv stěžovatelky, jako vlastníka sousedící nemovitosti. Poukazuje na ústavně právní východiska požadavků kladených na postup správních orgánů, na vázanost jejich postupů zákonem, na procesní režim ochrany práv účastníků. Zdůrazňuje, že byla jako účastník ve správním řízení opomenuta, nebyla vůbec poučena, rozhodnutí, proti němuž podala odvolání jí nebylo vůbec oznámeno, a proto odvolání nemohla nikoliv vlastním zaviněním uplatnit již v průběhu správního řízení. Stěžovatelka uvádí, že jako vlastník sousední nemovitosti má stejné právo na právní jistotu svých práv; právní jistota stavebníka nemá přednost před ochranou právní jistoty opomenutých účastníků řízení, a správní orgány by měly pečlivěji než dosud zjišťovat okruh účastníků řízení, aby nedocházelo k poškozování občanů na jejich hmotných právech a k neodůvodněnému prospěchu pouze jednoho z nich – stavebníka. Závěrem kasační stížnosti vzhledem k její důvodnosti navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, k meritornímu projednání a rozhodnutí ve věci.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž se omezil na konstatování, že plně odkazuje na usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 2. 2005, č. j. 30 Ca 89/2002 – 39.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvodem, který stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti.

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.

Namítaný důvod kasační stížnosti (zkrácení na hmotném právu) stěžovatelka výslovně nepodřadila příslušnému zákonnému ustanovení; z jeho konstrukce se nabízí, že má nejbližší k důvodu vymezenému v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávnému posouzení právní otázky soudem předcházejícím řízení. Vzhledem k tomu, že je Nejvyšším správním soudem přezkoumáváno usnesení krajského soudu, kterým byla žaloba stěžovatele odmítnuta, přichází však v úvahu toliko důvod kasační stížnosti vymezený pod ustanovením § 103 odst. 1 s. ř. s. písm. e), tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Z obsahu soudního a správního spisu vyplynuly tyto pro věc podstatné skutečnosti:

Dne 6. 2. 1995 bylo odborem výstavby ÚMO Plzeň, pod č. j. výst/170/95-1146, vydáno kolaudační rozhodnutí pro rodinný dům na pozemcích přímo sousedících s nemovitostí ve spoluvlastnictví stěžovatelky. Stěžovatelka nebyla zahrnuta mezi účastníky řízení. Důvody, pro které nebyla zahrnuta mezi účastníky, stěžovatelce (její tehdejší zástupkyni) sdělil s odvoláním na § 78 stavebního zákona, vedoucí odboru výstavby

ÚMO Plzeň 4 dopisem ze dne 5. 8. 1996. Uvedl, že žádné změny schválené v průběhu výstavby rodinného domu nenarušovaly práva a oprávněné zájmy vlastnice sousední nemovitosti. Tehdy stěžovatelka odvolání proti kolaudačnímu rozhodnutí nepodala, až v r. 1998 se domáhala povolení obnovy řízení. Žádost o povolení obnovy řízení byla zamítnuta s odkazem na skutečnost, že po stanovené 3-leté lhůtě podle § 63 odst. 3 a 4 správního řádu nemohlo být o žádosti pravomocně rozhodnuto. Stěžovatelka se proti tomuto rozhodnutí odvolala, po zamítnutí odvolání podala podnět k zahájení mimoodvolacího řízení. Ministerstvo pro místní rozvoj, regionální pracoviště Plzeň, tomuto podnětu nevyhovělo s tím, že stanovení okruhu účastníků kolaudačního řízení je v pravomoci stavebního úřadu, který se s touto otázkou vypořádal. V roce 2000 stěžovatelka podala nový podnět k mimoodvolacímu řízení. K němu Ministerstvo pro místní rozvoj, regionální pracoviště Plzeň, stěžovatelce (její zástupkyni) sdělilo, že do rozporovaného pravomocného kolaudačního rozhodnutí nezasahuje a nechává jej beze změn.

Dne 15. 10. 2001 potom podala u Úřadu Městské části Plzeň 4 stěžovatelka odvolání proti předmětnému kolaudačnímu rozhodnutí z roku 1995, t.j. proti rozhodnutí odboru výstavby ÚMO Plzeň 4 ze dne 6. 2. 1995, č. j. výst/170/95-1146. Toto odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 2. 2002, č. j. stav/207/2002, zamítl jako *nepřípustné*, o žalobě podané proti tomuto rozhodnutí žalovaného bylo rozhodnuto nyní napadeným usnesením krajského soudu. Krajský soud v Plzni přitom uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu, který odvolání stěžovatelky ze dne 15. 10. 2001 zamítl jako *nepřípustné*, současně vyplývá, že žalovaný správní orgán označoval toto odvolání proti rozhodnutí z roku 1995, jak opožděné. Dále krajský soud uvedl, že se neztotožňuje s právním závěrem žalovaného o nepřípustnosti odvolání, a odvolání považuje za *opožděné*. Nicméně to, že předmětné odvolání bylo zamítnuto *pro nepřípustnost* namísto *pro opožděnost*, není podle názoru krajského soudu procesní vadou, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Stěžovatelka v podané kasační stížnosti, jak bylo výše uvedeno, zejména namítá, že krajský soud tím, že podané žalobě nevyhověl, porušil právo stěžovatelky dle § 65 odst. 1 s. ř. s., domáhat se, aby bylo zrušeno správní rozhodnutí, jímž byla zkrácena na hmotném právu. Namítala přitom, že byla zkrácena na hmotných právech a požadovala, aby napadené rozhodnutí žalovaného bylo posouzeno nejen s dopadem na její procesní práva, ale i s ohledem na její práva hmotná.

Nejvyšší správní soud názor stěžovatelky, že rozhodnutí žalovaného mělo být posuzováno i s ohledem na její hmotná práva, nesdílí.

V posuzované věci Nejvyšší správní soud především konstatuje, že přezkoumání rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, jako opožděné nebo nepřípustné, v soudním řízení prošlo určitým vývojem. Tak např. podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 10. 1993, sp. zn. 6 A 145/92 (publ. pod č. SJS 41/96) „rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl odvolání jako opožděné podle § 60 správního řádu je rozhodnutím procesním, které je z přezkumu soudu vyloučeno podle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.“. Od jeho doručení však běží lhůta uvedená v ustanovení § 250 b) odst. 1 o. s. ř., ve které žalobce může napadnout žalobou rozhodnutí orgánu I. stupně. Základním předpokladem úspěšnosti takové žaloby je však tvrzení žalobce a jemu odpovídající zjištění soudu, že žalobce vyčerpá možnost podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř.“ Z odůvodnění výše

uvedeného rozsudku mj. plyne, že podle § 53 správního řádu účastník řízení právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání, a to v 15-ti denní lhůtě ode dne oznámení (§ 54 odst. 2 téhož právního předpisu). Včas podané odvolání má zpravidla odkladný účinek (§ 55 odst. 1 správního řádu) a také účinek devolutivní (§ 58 správního řádu). Jestliže odvolání ve stanovené lhůtě podáno nebylo, stává se rozhodnutí pravomocným dnem, kdy uplynula lhůta k podání odvolání, a to bez ohledu na to, že v případě kdykoliv v budoucnosti bude účastníkem odvolání podáno. Výjimkou je ovšem prominutí zmeškání lhůty (§ 28 správního řádu), avšak žalobci netvrdí, že by o prominutí zmeškání lhůty žádali a nevytýkají případnou nezákonnost spočívající v tom, že by žalovaný o takové žádosti nerozhodl. I když správní orgán o opožděně podaném odvolání rozhoduje, nečiní tak postupem podle § 59 správního řádu, který upravuje postup při rozhodování o včas podaném opravném prostředku, ale postupem podle speciálního ustanovení § 60 téhož právního předpisu a nepřichází také v úvahu, aby opožděnému odvolání vyhověl; může však – je-li opožděným odvoláním napadené rozhodnutí vadné – provést další opatření směřující ke zrušení rozhodnutí v řízení o mimořádných opravných prostředcích. Je proto nutno rozlišovat dva případy rozhodování o odvolání; o odvolání včas podaném a o odvolání opožděném. Zamítá-li odvolací orgán jako nedůvodné včas podané odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (§ 59 odst. 2 správního řádu), jde o případ, kdy obě rozhodnutí I. a II. stupně jsou rozhodnutími ve věci samé a tvoří jeden celek žalobou napadený. Při zamítnutí opožděně podaného odvolání je situace jiná; rozhodnutí o zamítnutí odvolání (§ 60 správního řádu) tu stojí samostatně, bez materiálních spojitostí s rozhodnutím prvoinstančním (které je zpravidla ve věci již pravomocné), a přes jistou podobnost výroku jde o rozhodnutí, jehož předmětem není hmotně právní pozice účastníkovy již vyřešená rozhodnutím I. stupně o věci samé, ale jen jeho práva procesní. Tento rozdíl mezi oběma rozhodnutími je vyjádřen i ve výroku, neboť podle § 59 odst. 2 odvolací orgán „rozhodnutí potvrzuje a odvolání zamítá“, zatímco podle § 60 toliko „odvolání zamítá“. Je nutno poznamenat, že i v těch případech, kdy správní orgán z opožděně podaného odvolání zjistí důvody pro obnovu řízení nebo důvody nezákonnosti, svědčící pro změnu nebo zrušení rozhodnutí v mimoodvolacím řízení a provede opatření k tomu směřující, nedochází k povolení obnovy řízení, nebo ke zrušení rozhodnutí v mimoodvolacím řízení, v samotném řízení o opožděném odvolání, ale v řízení jiném, případně navíc i vedeném jiným příslušným orgánem. Lze proto uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím procesním, které je podle ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. z kognice soudu vyloučeno a řízení o žalobě, která navrhovala jeho zrušení, proto muselo být zastaveno podle ustanovení § 250 d) odst. 3 o. s. ř. Stejně tak bez rozšíření žalobního tvrzení ve lhůtě podle § 250 b) a 250 h) odst. 1 o. s. ř. – byť i z jiného důvodu – by ovšem žaloba nebyla úspěšná, i kdyby směřovala proti prvoinstančnímu rozhodnutí ve věci samé. To především proto, že žalobce nevyčerpal v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky, které zákon č. 71/1967 Sb. (správní řád) připouští, což je předpokladem řízení o žalobě u soudu (§ 247 odst. 2 o. s. ř. – konec citace z rozsudku VS Praha 6 A 145/92).

Později se pod tlakem některých nálezů Ústavního soudu tento názor začal měnit tak, že ochrana je možno poskytnout přímo (např. SJS 256/1998). Tak např. podle rozsudku Vrchního soudu v Praze 5 A 10/97 „rozhodnutím ministerstva o zamítnutí odvolání, které bylo podle jeho názoru podáno opožděně a neoprávněnou osobou, nelze podřadit pod rozhodnutí procesní povahy, které je vyloučeno ze soudního přezkumu (§ 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.), neboť se jím neupravuje jen proces, tj. průběh správního řízení, ale rozhoduje se s konečnou platností o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady pro to, aby odvolání bylo v odvolacím řízení řádně projednáno. Výrok o tom, že odvolání se zamítá pro opožděnost, eventuálně nepřípustnost je i výsledkem přezkoumávání věci samé,

když správní orgán je povinen podle ustanovení § 60 správního řádu před vydáním takového rozhodnutí přezkoumat, zda takové podání neodůvodňuje obnovu řízení nebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimoodvolací řízení. Z odůvodnění tohoto rozsudku lze zjistit, že soud v projednávané věci především řešil otázku, zda se jednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu. I když by bylo možno na rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost, a proto, že bylo podáno neoprávněnou osobou, pohlížet jako na rozhodnutí procesní povahy (když nejde o meritorní rozhodnutí) a tudíž jako na rozhodnutí nepodléhající soudnímu přezkumu (§ 248 odst. 1 písm. e/ o. s. ř.), nelze takovému názoru přisvědčit. Žalobce v žalobě namítá, že byl správním orgánem zkrácen na svém právu, aby bylo jeho – podle názoru žalobce včasné – odvolání projednáno odvolacím orgánem. Rozhodnutím odvolacího orgánu o zamítnutí opožděného odvolání, event. o zamítnutí odvolání podaného neoprávněnou osobou, se proto neupravuje jen proces, tj. průběh správního řízení, ale správní orgán rozhoduje o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady proto, aby odvolání žalobce bylo v odvolacím řízení řádně projednáno. Navíc je výrok o tom, že odvolání se zamítá pro opožděnost, event. nepřipustnost, i výsledkem přezkoumání věci samé, když odvolací správní orgán je povinen podle ustanovení § 60 správního řádu před vydáním takového rozhodnutí přezkoumat, zda takové podání neodůvodňuje obnovu řízení (§ 62 a následující správního řádu) a nebo změnu, nebo zrušení rozhodnutí mimoodvolací řízení (§ 65 správního řádu). Z toho důvodu je – v souladu s účelem správního soudnictví, kterým je především ochrana zákonem chráněných práv fyzických a právnických osob před zkrácením těchto práv rozhodnutí správního orgánu – rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání žalobce jako opožděného a podané neoprávněnou osobu přezkoumatelné soudem – konec citace rozsudku VS Praha 5 A 10/97.

Nové znění ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. účinného do 31. 12. 2002 (zákon č. 30/2000) nahradilo „rozhodnutí procesní povahy“ *rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení*, čímž byla rozhodnutí o zamítnutí odvolání v řízení podle § 60 správního řádu k soudnímu přezkoumání otevřena.

Současná právní úprava správního soudnictví, t.j. zákon č. 150/2002 Sb., účinný od 1. 1. 2003, z přezkoumání soudu *rozhodnutí procesní povahy* rovněž nevylučuje. Správní soudy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů vydaná v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Žalobní legitimaci má podle § 65 odst. 1 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech (ve smyslu subjektivního oprávnění) rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení, a může se domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Nová úprava správního soudnictví založila však také další procesní legitimaci, a to pro osoby, které se staly účastníky řízení před správním orgánem, ale nemohou žalobu podat podle § 65 odst. 1 s. ř. s. právě pro neexistenci hmotného „práva“; byly však zkráceny na právech procesních (která jim náležejí z titulu účastenství v řízení před správním orgánem), a to takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 65 odst. 2 s. ř. s.).

Účastníkem správního řízení (§ 14 správního řádu) se totiž mohl stát nejen ten, o jehož existující práva nebo povinnosti šlo, ale také ten, kdo teprve může být rozhodnutím v právech přímo dotčen a dokonce i ten, kdo dotčení v právech, povinnostech nebo právem chráněných zájmech jen tvrdil. Vymezení účastenství ve správním řízení je tedy širší

než konstrukce žalobní legitimace ve správním soudnictví (podle § 65 odst. 1 s. ř. s.), odhlédne-li se již vůbec od toho, že žalobcem ve správním soudnictví se lze stát jen projevem vůle, účastníkem řízení před správním orgánem i bez projevu vůle nebo proti ní (řízení sankční), a nebo jen i důsledkem zákonné úpravy (např. stavební řízení).

Stane-li se někdo účastníkem správního řízení, může v něm pak volně svá práva účastníka (práva procesní) uplatnit a jsou-li tato práva porušena (nebo – přesněji – tvrdí-li to takový účastník) způsobem, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí, může se domáhat také žalobou ochrany u správního soudu. Takové tvrzení tedy zakládá žalobní legitimaci, opírající se o ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s.

Rozhoduje-li správní orgán o odvolání věcně, tvoří posléze jeho rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně jeden celek a obě jsou rozhodnutími ve věci samé. Jinak tomu je ale tehdy, kdy odvolací orgán odvolání věcně neprojednává, ale zamítá je pro opožděnost či nepřípustnost; takové rozhodnutí do hmotných práv účastníka řízení nezasahuje, neboť ta jsou již určena rozhodnutím správního orgánu I. stupně, které je zpravidla již pravomocné; zasáhnout však může práva procesní (např. upře-li správní orgán nezákonně právo na projednání věci v odvolacím řízení). I procesní pravidla přitom musí být respektována a jsou-li ta porušena, musí existovat možnost dovolat se soudní ochrany, kterou zaručuje právě žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

Správný postup obrany v případě, kdy se účastník správního řízení domnívá, že mu bylo neprávem upřeno odvolací řízení, je takový, že nejprve napadne žalobou rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání jako opožděné či nepřípustné, a bude se námitkami zpochybňujícími opožděnost či nepřípustnost odvolání domáhat jeho zrušení. Tuto funkci v podstatě plnila i žaloba stěžovatelky (i když se v jejím rámci současně dožadovala přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu, ve kterém se cítila být zkrácena na svých hmotných právech). V případě úspěchu, t.j. zrušení rozhodnutí o opožděnosti či nepřípustnosti odvolání, dosáhne věcného přezkoumání svého odvolání; teprve proti tomuto rozhodnutí pak může posléze u soudu brojit námitkami směřujícími do věci samé. Jestliže však správní orgán při posouzení opožděnosti či nepřípustnosti odvolání nepochybil, pak ovšem stěžovatelka definitivně ztratila možnost soudního přezkumu své věci; v takovém případě nelze rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci ve správním soudnictví napadnout.

Z uvedených skutečností je nutno dovodit, že bylo-li předmětem odvolacího řízení správního orgánu zamítnutí odvolání pro nepřípustnost resp. opožděnost podle § 60 správního řádu, může se žalobce účinně dovolávat zkrácení svých práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. pouze v tom rozsahu, v jakém žalovaný rozhodl, tedy tvrdit, že odvolání bylo podáno přípustně, resp. včas. Jen v tomto rozsahu je soud oprávněn rozhodnutí žalovaného přezkoumat. Námitky směřující do věci samé účinně uplatnit nemůže, neboť se nemůže dovolávat a tvrdit zkrácení práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. skutečnostmi, o nichž žalovaný správní orgán vůbec nerozhodoval.

Předmětem sporu tak při soudním přezkoumání v dané věci nyní (toliko) je, zda stěžovatelkou dne 15. 10. 2001 podané odvolání u Úřadu Městské části Plzeň 4 proti rozhodnutí odboru výstavby ÚMO Plzeň 4 ze dne 6. 2. 1995, č. j. výst/170/95-1146 bylo včasné či opožděné, a to za situace, kdy jí nebylo rozhodnutí vůbec oznámeno.

Podle § 54 správního řádu, platného a účinného v době rozhodování správního orgánu I. stupně, i žalovaného správního orgánu, bylo *třeba odvolání podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, nestanovil-li jinou lhůtu zvláštní právní předpis*. Dále podle ost. 3 citovaného ustanovení platilo, že *pokud účastník řízení v důsledku nesprávného poučení nebo proto, že nebyl poučen vůbec, podal opravný prostředek po lhůtě, má se za to, že jej podal včas, jestliže tak učinil nejpozději do tří měsíců ode dne oznámení rozhodnutí*.

Jak bylo výše poznamenáno, z obsahu soudního a správního spisu m.j. vyplynulo, že stěžovatelka nebyla zahrnuta mezi účastníky řízení, v němž bylo dne 6. 2. 1995 bylo odborem výstavby ÚMO Plzeň, pod č. j. výst/170/95-1146, vydáno předmětné kolaudační rozhodnutí, jako správním orgánem I. stupně, o čemž se dověděla s uvedením důvodů s odvoláním na § 78 stavebního zákona, přípisem vedoucího odboru výstavby ÚMO Plzeň 4 dopisem ze dne 5. 8. 1996, s tím, že žádné změny schválené v průběhu výstavby rodinného domu nenarušovaly práva a oprávněné zájmy vlastnice sousední nemovitosti. Již tehdy se tedy stěžovatelka o vydaném rozhodnutí dozvěděla, avšak odvolání proti kolaudačnímu rozhodnutí nepodala. Následně, ale až v r. 1998, volila cestu návrhu na povolení obnovy řízení, návrh však byl, jak bylo shora rekapitulováno, zamítnut proto, že jeho projednání již nebylo možné vzhledem k zákonné tříleté lhůtě pro povolení obnovy, počítané od právní moci rozhodnutí. Ve vztahu k tomuto rozhodnutí, resp. rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o nepovolení obnovy řízení, nebyla stěžovatelka opakovaně (v r. 1998, a v r. 2000, resp. 2001) úspěšná ani ve snaze dosáhnout přezkoumání tohoto rozhodnutí (nepovolení obnovy řízení) mimo odvolací řízení. Stěžovatelce nelze upřít, že se práv, o nichž je přesvědčena, že jí přísluší, nedovolávala, nicméně z uvedeného je přinejmenším zřejmé, že odvolání proti předmětnému kolaudačnímu rozhodnutí nepodala v návaznosti na to, kdy jí bylo dopisem ze dne 5. 8. 1996 m.j. oznámeno, že takové rozhodnutí bylo vydáno, jakož je zřejmé i to, že návrh na povolení obnovy řízení taktéž nepodala včas, kdy krom tříleté objektivní lhůty správní řád k podání návrhu na povolení obnovy stanovil tříměsíční subjektivní lhůtu, která počala běžet taktéž od 5. 8. 1996.

Jestliže tedy stěžovatelka, a to i bez ohledu na předchozí kroky, podala dne 15. 10. 2001 u Úřadu Městské části Plzeň 4 proti rozhodnutí odboru výstavby ÚMO Plzeň 4 ze dne 6. 2. 1995, č. j. výst/170/95-1146, a to i v situaci, kdy jí rozhodnutí nebylo řádně oznámeno, a byla o něm uvědoměna až z dopisu vedoucího odboru výstavby ÚMO Plzeň 4 ze dne 5. 8. 1996, bylo takto podané odvolání opožděné a žalovaný správní orgán musel odvolání zamítnout.

Jak uvedl Krajský soud v Plzni, žalovaný zamítl podané odvolání jako nepřipustné, současně z odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu vyplývá, že žalovaný správní orgán označoval toto odvolání jak opožděné. Krajský soud se přiklonil k názoru, že šlo o odvolání opožděné, nicméně zamítnutí odvolání pro nepřipustnost namísto pro opožděnost, neznamená podle názoru krajského soudu procesní vadu, která by měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé. S tímto názorem se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Pokud je podání opožděné, je již nadbytečné se zabývat tím, zda a nakolik je přípustné. Žalovaný patrně vyšel z opačného pohledu, a to, že především se zabýval přípustností, i když současně poukazoval na to, že jde o odvolání z r. 2001 proti rozhodnutí z r. 1995. Tyto rozdíly – způsobené spíše střetáváním různých proudů procesní nauky a jejím vývojem – v posuzované věci nemají praktický význam. Užití jiného důvodu k jinak správnému zamítnutí odvolání v režimu jednoho a téhož zákonného ustanovení - § 60 správního řádu - nemohlo být důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného; výsledek řízení po

případném vrácení věci pro tuto vadu řízení před žalovaným správním orgánem, co do praktického efektu pro účastníka, by byl týž. Soudní řízení však neslouží a sloužit nemůže k řešení toliko teoretických sporů. Nejvyšší správní soud se proto, ostatně i z důvodu procesní ekonomie, v dané otázce ztotožnil s názorem Krajského soudu v Plzni, že zamítnutí odvolání pro nepřipustnost namísto pro opožděnost, není procesní vadou, která by měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé.

Co však Nejvyšší správní soud z názorů Krajského soudu v Plzni nesdílí, je, že posoudil žalobu jako nepřipustnou podle § 68 a) s. ř. s. Obecnou podmínkou ochrany práv před správním soudem je vyčerpání řádných opravných prostředků, které zákon ve správním řízení připouští (§ 5 s. ř. s.). V případě odvolání proti rozhodnutí žalovaného, které bylo krajským soudem shledáno *opožděným*, nelze dospět k tomu, že stěžovatelka nevyčerpala řádné opravné prostředky, tak jako v případě, kdy by odvolání nepodala vůbec. I když odvolání bylo podáno opožděně, podáno bylo, soud proto měl posuzovat posuzoval zákonnost postupu žalovaného, který opožděně podané odvolání podle § 60 správního řádu zamítl. Soud tak neměl přistoupit k *odmítnutí* návrhu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ale měl se zabývat zákonností postupu žalovaného podle § 60 správního řádu při rozhodování o opožděně podaném odvolání žalobce ve správním řízení (což do jisté míry také činil). V situaci, kdy by dospěl (či kdy dospěl) k tomu, že postup žalovaného podle § 60 správního řádu byl zákonný, měl však žalobu *zamítnout*.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadené usnesení Krajského soudu v Plzni o odmítnutí návrhu je nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

Kasační stížnost v posuzované věci tedy Nejvyšší správní soud považuje za důvodnou, a proto napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení je Krajský soud v Plzni vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. srpna 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu