



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **Ing. P. M.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2006, č. j. MSK 121478/2006, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 9. 2007, č. j. 22 Ca 440/2006 - 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 15. 9. 2006 zrušil žalovaný k odvolání žalobkyně rozhodnutí Městského úřadu Hlučín (dále jen „stavební úřad“) ze dne 19. 6. 2006, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o obnovu stavebního řízení stavby „stavební úpravy za účelem změny užívání stáje pro výkrm hovězího žíru na stáj pro výkrm prasat“ na pozemku parc. č. 1613/7 v katastrálním území Píšť, a řízení zastavil pro zjevnou právní nepřipustnost žádosti žalobkyně podle § 45 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě, který svým rozsudkem ze dne 6. 9. 2007 rozhodnutí žalovaného zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle krajského soudu měl žalovaný posoudit žádost žalobkyně jako odvolání opomenutého účastníka řízení a nikoliv jako žádost o obnovu.

Předmětný rozsudek krajského soudu napadl žalovaný včasnou kasační stížností, v níž uvedl, že v novém správním řádu jsou ve srovnání s předchozí právní úpravou modifikovány důvody obnovy řízení právě proto, aby se odstranila duplicita důvodů obnovy s důvody pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, pokud jde o některé procesní vady řízení (odnětí možnosti účastnit se řízení, vydání rozhodnutí vyloučeným orgánem). Podle žalovaného je v obou případech procesních vad správní rozhodnutí vydáno v rozporu s právními předpisy, a je tak dán důvod k provedení přezkumného řízení včetně postupu podle § 80 odst. 2 správního řádu, ale nikoliv k řízení o obnově.

Ohledně posouzení postavení žalobkyně jako účastnice řízení pak žalovaný ve svém rozhodnutí vycházel ze skutečnosti, že v rozhodnutí ve věci samé byl okruh účastníků řádně vymezen v souladu s § 59 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V rozhodnutí bylo zdůvodněno, proč bylo postavení účastníka řízení přiznáno vedle stavebníka pouze vlastníkům pozemků, které mají se stavebním pozemkem parc. č. 1613/7 v k. ú. Píšť společnou hranici. Nikoliv však proto, že by stavební úřad chápal sousední nemovitost pouze jako nemovitost sousedící s pozemkem s navrženou stavbou, ale z důvodu, že z podkladů předložených k žádosti stavebníka a zejména ze stanovisek dotčených orgánů státní správy stavební úřad dovodil, že práva vlastníků nemovitostí, které nemají společnou hranici s pozemkem se stavbou, jejíž změna byla předmětem projednávání ve stavebním řízení, nemohou být výsledným rozhodnutím dotčena.

Stavební úřad se v řízení zabýval i tím, zda mělo být žalobkyni přiznáno postavení účastníka řízení z důvodu možného šíření zápachu při provozování povolené stavby. Stavební úřad přitom vycházel ze závěru zjišťovacího řízení provedeného dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), Krajským úřadem Moravskoslezského kraje, odborem životního prostředí a zemědělství, přičemž záměr stavebníka byl posouzen kladně i z hlediska možných vlivů dle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

Žalovaný konečně nesouhlasí s názorem krajského soudu, že měl o odvolání žalobkyně rozhodnout zamítavým výrokem jako o odvolání nepřipustném. V případě, kdy žádost o obnovu řízení je podána osobou odlišnou od účastníka řízení, je dle žalovaného nutno na takovou žádost pohlížet jako na žádost zjevně právně nepřipustnou podle § 45 odst. 3 správního řádu. Zjevná právní nepřipustnost nastává tehdy, pokud je již ze samotné žádosti patrné, že jí nelze vyhovět, neboť to právní úprava neumožňuje. Smyslem tohoto ustanovení je, aby se takovou žádostí správní orgán nemusel po věcné stránce zabývat, neboť by to bylo zjevně bezpředmětné a výsledek řízení by byl naprosto stejný. Žádost může být kvalifikována jako zjevně právně nepřipustná, pokud při jejím posuzování nebude muset správní orgán uplatňovat správní uvážení, resp. vykládat neurčité právní pojmy. V daném případě, kdy správní řád v § 100 odst. 1 taxativně stanoví, že žádost o obnovu může podat pouze účastník řízení, je možno žádost o obnovu podanou osobou jednoznačně odlišnou od účastníka řízení posoudit jako žádost zjevně právně nepřipustnou, kdy se žádost posuzuje jen z hlediska právního, nehodnotí se její věcná stránka.

Žalovaný závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně se v poskytnuté lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Kasační stížnost není důvodná.

Podstatou předložené kasační stížnosti je otázka procesního postupu správního orgánu, je-li mu doručeno podání označené jako žádost o obnovu řízení, avšak s podatelem nebylo v původním řízení jednáno jako s účastníkem. Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem ve správním řízení a představuje průlom do překážky věci rozhodnuté. Cílem obnovy řízení je umožnit ve věci znovu rozhodnout, jestliže při původním řízení nebyly uspokojivě zjištěny potřebné skutkové okolnosti (blíže viz Hendrych, D. a kol: Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006 str. 384 a násl.). Obnova řízení je jako mimořádný zásah do již stanovených práv a povinností omezena řadou podmínek blíže uvedených ve správním řádu: rozhodnutí, jímž bylo ukončeno řízení ve věci samé, je v právní moci, je zde návrh účastníka (resp. nařízení obnovy správním orgánem), je zachována lhůta k zahájení řízení o obnově a dále je dán některý z důvodů obnovy.

Pokud žádost o obnovu řízení může podat pouze účastník (tj. účastník původního řízení), pak žalobkyně takovou žádostí implicate (ale ostatně i výslovně, srov. „vydaným rozhodnutím se cítím být dotčena na svých právech“) tvrdí, že byla (měla být) účastníkem tohoto řízení. Tím je zpochybněna právní moc rozhodnutí ve věci samé, neboť žalobkyni nebylo doručeno, a tedy i podmínka obnovy řízení. Opomenutí účastnictví žalobkyně navíc nemůže být důvodem obnovy řízení, neboť okruh účastníků je vždy stanoven zákonem a nejedná se tedy o skutečnost dříve neznámou ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu ani o jiný důvod obnovy. Řízení o obnově tedy z povahy věci nepřipadá v úvahu.

Je-li zpochybněna právní moc rozhodnutí ve věci samé, nelze dospět ani k závěru, že by bylo možné přistoupit k řízení přezkumnému (a žádost žalobkyně posoudit jako podnět k tomuto řízení), neboť i přezkumné řízení podle hlavy IX správního řádu je možno zahájit pouze v případě pravomocného rozhodnutí. Nelze tedy souhlasit s žalovaným, že je dán důvod k provedení přezkumného řízení, přičemž navíc takový důvod nemůže vyplývat ze změny právní úpravy (zúžení důvodů obnovy řízení v novém správním řádu), jak argumentuje žalovaný. Současné není možné odhlédnout od skutečnosti, že žalovaný na základě žádosti žalobkyně žádné přezkumné řízení nezahájil a řízení o žádosti bez dalšího zastavil pro zjevnou právní nepřipustnost.

Setrvalá judikatura správních soudů v této věci [byť za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)] zaujímá stanovisko, že „za důvod obnovy řízení ve smyslu § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu (č. 71/1967 Sb.) nelze považovat případ, kdy správní orgán opomenul existenci účastníka řízení, ačkoliv o jeho existenci vědět měl a mohl, a tomuto účastníkovi neoznámil vydané rozhodnutí. Jeho opravný prostředek proti takovému rozhodnutí je pak nutno podle obsahu posoudit jako odvolání, a nikoliv jako návrh na obnovu řízení“ (viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 3. 2006, č. j. 22 Ca 83/2005 - 23, publikovaný pod č. 1295/2007 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud je toho názoru, že ani za účinnosti nové právní úpravy (zákon č. 500/2004 Sb.), a tedy po odstranění důvodu obnovy řízení uvedeného pod § 62 odst. 1 písm. c) zákona č. 71/1967 Sb., není důvodu pro změnu uvedeného právního názoru. Současné je třeba vnímat ustanovení § 84 nového správního řádu jako výslovnou vůli zákonodárce umožnit opomenutému účastníku řízení podat odvolání proti správnímu rozhodnutí, které mu nebylo oznámeno. Toto ustanovení je přitom nutno vztáhnout nejen na případy, kdy se účastník sice

účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o správním řízení vůbec nevěděl, neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo, jako v případě žalobkyně. Žádost žalobkyně je tedy třeba posoudit podle obsahu (§ 37 odst. 1 věta druhá správního řádu) jako odvolání opomenutého účastníka řízení. Pokud žalobkyně účastníkem řízení být měla, je tato skutečnost sama o sobě důvodem pro zrušení provstupňového rozhodnutí – stavebního povolení (žalobkyně by totiž byla zkrácena na svých právech účastníka řízení uvedených zejména v § 36 správního řádu). Pokud tímto účastníkem být neměla, je nutno odvolání zamítnout; zastavení řízení však nepřichází v úvahu.

Nedůvodné jsou rovněž námitky žalovaného, že ve svém rozhodnutí vycházel z rozhodnutí stavebního úřadu, kde byl stanoven okruh účastníků původního stavebního řízení v souladu se stavebním zákonem a kde se stavební úřad vypořádal s okruhem účastníků i z hlediska možného šíření zápachu z provozu povolované stavby. Rozhodnutí stavebního úřadu (a celé řízení před ním) totiž proběhlo bez účasti žalobkyně, a ta se tedy o důvodech stanovení okruhu účastníků řízení nemohla dozvědět. Měla-li žalobkyně za to, že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem řízení, a podala-li odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, musí jí být v rozhodnutí o tomto odvolání (pokud mu nebude vyhověno) zcela jasně a pregnantně vysvětleny důvody, proč není podle zákona účastníkem příslušného řízení. Jak správně uvedl krajský soud, zastavení řízení jen z toho důvodu, že žalobkyně nebyla pojata mezi účastníky původního řízení, aniž by se žalovaný zabýval tím, zda skutečně účastníkem tohoto řízení býti měla, je porušením ustanovení o řízení.

V další námitce lze s žalovaným souhlasit v tom, že zjevná právní nepřípustnost žádosti znamená, že takové žádosti nelze vyhovět, neboť to právní úprava neumožňuje. Bude se tedy jednat např. o podání žádající nemožné, neexistující či zákonem zakázané plnění ze strany správního orgánu, nebo žádosti ve věcech právem vůbec neupravených. Rovněž se může jednat o situace, kdy žadatel uplatňuje určitý právní institut, který sice obecně v právu existuje, ale v daném případě jej nelze uplatnit, neboť to příslušná právní úprava vylučuje (např. uplatnění odvolání v blokovém řízení podle § 84 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, či podání nepřípustné pro uplynutí objektivní prekluzivní lhůty). Obdobně lze za zjevně právně nepřípustnou považovat za určitých okolností i žádost (obecně právně přípustnou), kterou ze strany žadatele v konkrétním případě zjevně a bez dalšího dojde k obcházení či zneužití práva.

Zjevná právní nepřípustnost však rozhodně nenastává v situaci, kdy na základě podané žádosti správní orgán neuplatňuje správní uvážení či nevykládá neurčité právní pojmy, jak se domnívá žalovaný. Správní uvážení či výklad neurčitých právních pojmů jsou pouze částí činnosti správního orgánu; existuje celá řada žádostí, na jejichž základě správní orgán neaplikuje ani správní uvážení ani neurčité právní pojmy, a přesto je nucen jednat (typicky žádost o vydání občanského nebo řidičského průkazu, viz § 4 odst. 5 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, a § 92 odst. 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích).

Jak již bylo uvedeno výše, žádost žalobkyně je nutno posoudit podle jejího obsahu jako odvolání opomenutého účastníka řízení; takovou žádost nelze v žádném případě označit za zjevně právně nepřípustnou ve smyslu § 45 odst. 3 správního řádu, neboť její podání výslovně předvídá zákon (srov. § 84 správního řádu) a zároveň nelze dospět k závěru, že by odvolání žalobkyně splňovalo některé z kritérií zjevné právní nepřípustnosti uvedených výše. Krajský

soud proto postupoval v souladu se zákonem a konstantní judikaturou, když rozhodnutí žalovaného zrušil.

Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalobkyni pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 9. ledna 2008

JUDr. Marie
Žiškova
předsedkyně
senátu