



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **M. H.**, zastoupený JUDr. Evou Metzkerovou, advokátkou v Praze, Blanická 28, 120 00 Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské nám. 2, 110 01 Praha 1, , za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) JUDr. J. H., 2) MUDr. O. Ch., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2004, čj. MHMP-125576/2004/OST/Šu/Lí, v řízení o kasační stížnosti žalobce a osoby zúčastněné na řízení 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2007, čj. 5 Ca 313/2006 - 116,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žalobce a osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení **n e p ř i z n á v á.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 11. 2004, čj. MHMP-125576/2004/OST/Šu/Lí, bylo podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (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 – osobě zúčastněné na řízení 2) – povolena změna stavby odstavného stání pro dva osobní automobily na pozemku č. parc. 2017, k. ú. Střešovice před dokončením.

Žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou u Městského soudu v Praze, který je rozsudkem ze dne 30. 1. 2006, čj. 5 Ca 193/2004 - 52, zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Tento rozsudek následně ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 2)

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 9. 2006, čj. 8 As 16/2006 - 103, zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

V návaznosti na uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu městský soud žalobu rozsudkem ze dne 28. 2. 2007, čj. 5 Ca 313/2006 - 116, zamítl. Odvolání žalobce posoudil ve shodě s názorem Nejvyššího správního soudu jako opožděné, tedy po právu zamítnuté podle § 60 správního řádu. V dalším se pak zabýval tím, zda žalovaný opožděné odvolání hodnotil z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení nebo změnu či zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Konstatoval, že žalovaný tuto otázku nepominul, dospěl však k negativnímu závěru. Městský soud k této problematice však uvedl, že podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je prostředkem tzv. dozorčího práva, na jehož výkon nemá účastník správního řízení právní nárok. Odložení takového podnětu jako nedůvodného pak nelze napadat správní žalobou. Taková bude vždy odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť směřuje proti aktu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stejný charakter pak má i závěr správního orgánu, že postupem podle § 60 správního řádu neshledal důvody pro zrušení či změnu rozhodnutí napadeného opožděným odvoláním, což znamená, že tyto závěry nepodléhají soudnímu přezkumu.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce a osoba zúčastněná na řízení 1) (stěžovatelé) kasační stížnost. Ohledně přípustnosti kasační stížnosti stěžovatelé odkázali na názor vyjádřený v nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 136/2005, že smyslem § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyjádřil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto názorem řídil. Námitkami žalobce proti závěrům žalovaného o tom, že tu nebyly důvody pro přezkoumání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mimo odvolací řízení, se přitom Nejvyšší správní soud dosud nezabýval a nezabýval se jimi ani městský soud v prvním rozsudku. Co do důvodů kasační stížnosti pak stěžovatelé paušálně odkázali na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. a následně brojili proti závěrům městského soudu ohledně povinnosti žalovaného přezkoumat opožděným odvoláním napadené rozhodnutí z hlediska, zda neodůvodňuje změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Tvrdili, že vydané rozhodnutí neodpovídalo požadavkům stanoveným v § 66 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, ani prováděcím právním předpisům a že stavba byla zčásti umístěna na pozemku stěžovatelů, což jsou vady, pro které měl soud napadené rozhodnutí zrušit. Hrubé zanedbání výkonu dozorčího práva ze strany žalovaného je přitom negativním zásahem do subjektivních práv stěžovatelů.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost je s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Stěžovatelé totiž konkrétně neuvádějí, v čem se městský soud neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu. K důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalovaný uvedl, že stěžovatelé opět konkrétně neuvádějí, v čem a jakou právní otázku městský soud posoudil nesprávně. Odkazy na § 66 stavebního zákona nejsou relevantní, neboť řízení bylo vedeno podle § 60 správního řádu a správní orgán I. stupně rozhodoval podle § 68 stavebního zákona. K námitce podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. žalovaný uvedl, že při svém rozhodování vycházel z obsahu spisu a ten nesvědčil tvrzení stěžovatelů, že stavba byla „ukotvena“ na pozemku stěžovatelů. K důkazům uvedeným v doplnění kasační stížnosti přitom nelze přihlížet, neboť ty jsou pozdějšího data a nemohly být součástí spisu vztahujícího se projednávané věci. K námitce

podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalovaný konstatoval, že kasační stížnost opět v tomto ohledu neobsahuje nic konkrétního.

Osoba zúčastněná na řízení 2) ve vyjádření ke kasační stížnosti rovněž uvedla, že kasační stížnost je nepřijatelná, neboť městský soud se v napadeném rozsudku beze zbytku řídil právním názorem, který dříve vyslovil Nejvyšší správní soud. Tento soud přitom rozhodoval o meritu věci, tj. o tom, zda bylo odvolání stěžovatele opožděné či nikoli. Nešlo tedy o případ, kdy by Nejvyšší správní soud věc městskému soudu vrátil pro „malichernou“ vadu řízení. Veškeré námitky stěžovatelů pak jdou mimo předmět sporu. Jelikož je přezkoumáváno rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele pro opožděnost, nelze přezkoumávat věcnou stránku rozhodnutí správního orgánu I. stupně (např. to, zda byl zanedbán výkon dozorčího práva), to ostatně nemohl činit ani žalovaný. Pokud pak žalovaný zkoumal, zda odvolání neodůvodňuje obnovu řízení či přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení, jde o úvahy, které nemohou podléhat soudnímu přezkumu.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti.

Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Jak správně upozorňují stěžovatelé, k interpretaci uvedeného ustanovení se vyslovil Ústavní soud v nález ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05 (sv. 37, násl. č. 119, str. 519 Sb. n. u. ÚS). Uvedl, že smyslem a účelem citovaného ustanovení je to, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Vztáhnout však citované ustanovení též na případy, kdy Nejvyšší správní soud pouze vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení, resp. nedostatečně zjištěný skutkový stav, by ve svých důsledcích mohlo vést k naprosté zbytečnosti Nejvyššího správního soudu, neboť by mohl tento soud v každé projednávané věci vždy prvním kasačním rozhodnutím vytknout jakoukoli (třebas i malichernou) procesní vadu a poté v druhém kasačním řízení kasační stížnost odmítnout, a tím odmítnout i věcný přezkum naříkaného rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.

Ústavně konformní výklad právního předpisu provedený v rozhodnutích Ústavního soudu je pro obecné soudy závazný i ve skutkově a právně obdobných jiných věcech. K odchylce od něj by soudy mohly přistoupit pouze výjimečně, a to např. tehdy, pokud by došlo ke změně právní úpravy anebo by se zásadně změnily společenské či ekonomické poměry, což by ovšem obecný soud musel ve svém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnit. Ze shora přiblíženého právního názoru Ústavního soudu je proto Nejvyšší správní soud zásadně povinen vycházet.

Směřuje-li tedy kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl poté, kdy jeho rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, je kasační stížnost přípustná jednak stran právní otázky, kterou se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť toho vzhledem k důvodu zrušení rozhodnutí krajského soudu nebylo třeba či to dokonce

ani nebylo možné (například proto, že rozhodnutí krajského soudu bylo nepřezkoumatelné, takže samotný „věcný“ přezkum právního názoru krajského soudu byl z povahy věci nemožný, či proto, že stížní námitka směřuje proti postupu krajského soudu v řízení po zrušení jeho předchozího rozhodnutí Nejvyšším správním soudem). Dále je pak kasační stížnost přípustná, opírá-li se o námitku, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu stran právní otázky, kterou Nejvyšší správní soud posuzoval (čítaje v to i relevantní skutkové okolnosti rozhodné pro posouzení právní otázky). Jen k jiným než shora uvedeným stížným důvodům Nejvyšší správní soud nepřihlíží.

V případě stěžovatelů je jejich kasační stížnost přípustná, neboť se v ní brojí proti závěrům městského soudu, které v předchozím řízení u Nejvyššího správního soudu přezkoumávány nebyly. Konkrétně jde námitku proti závěrům městského soudu ohledně povinnosti žalovaného přezkoumat opožděným odvoláním napadené rozhodnutí z hlediska, zda neodůvodňuje změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Touto námitkou se městský soud ve svém prvním rozsudku nezabýval, neboť tehdy rozhodnutí žalovaného rušil dílem pro nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) a dílem pro vady řízení spočívající v nedostatečných zjištěních týkajících se opožděnosti odvolání (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Pouze tyto závěry pak byly i s ohledem na tehdejší kasační stížnost a její důvody předmětem rozhodování Nejvyššího správního soudu.

V kasační stížnosti uvedená tvrzení pak lze podřadit pod důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se přezkumu závěrů žalovaného vyslovených s odkazem na § 60 správního řádu. Věcné připomínky je přitom třeba chápat tak, že jimi stěžovatelé argumentují ve prospěch závěru, že tu byl důvod pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, a nelze je tedy vnímat jako námitky brojící proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Podřadili-li stěžovatelé svá tvrzení také pod důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., není to Nejvyšší správní soud relevantní a k ničemu jej to nezavazuje, neboť nesprávným podřazením stížných tvrzení pod jednotlivé důvody kasační stížností není vázán. Samotné odkazy na zákonná ustanovení pak samozřejmě nejsou projednatelnými důvody kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud tedy přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v rozsahu a v mezích důvodů vymezených stížními body; dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 60 správního řádu je odvolací orgán *„povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřípustné odvolání z hlediska toho, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení; jinak odvolání zamítne“*.

Interpretací tohoto ustanovení se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 4. 8. 2006, čj. 8 As 1/2005 - 165, (www.nssoud.cz), ve kterém konstatoval, že § 60 správního řádu, je třeba vykládat tak, že správní orgán opožděné či nepřípustné odvolání (rozklad) vždy rozhodnutím zamítne a teprve poté uváží, zda z tohoto odvolání

nevyplývají důvody pro nařízení obnovy řízení nebo pro přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení. Odvolání (rozklad) má v takovém případě povahu podnětu k zahájení řízení z úřední povinnosti.

V prvé řadě tedy žalovanému nelze nic vytknout, pokud v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost neuvede nic o tom, zda z opožděného odvolání vyplývají či nevyplývají důvody pro nařízení obnovy řízení nebo pro přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení. Totéž platí, pokud žalovaný v daném rozhodnutí svůj závěr sice uvede, nicméně jej dostatečně neodůvodní; a v případě, kdy je takový závěr zdůvodněn, jak je tomu v souzeném případě, to platí dvojnásob.

Přezkoumávat správnost takového závěru správního orgánu pak správním soudům nepřísluší, a to ani pokud jsou tyto závěry uvedeny v rámci rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost, ani pokud jsou učiněny samostatně a odvolateli případně sděleny přípisem.

Jde o v právní praxi i teorii ustálený názor, který lze vysledovat v řadě soudních rozhodnutí. Lze například upozornit na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 2. 1998, čj. 6 A 53/1997 - 18, publikované v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 877/2001, kde soud vyslovil, že *„na výkon dozorčího práva a užití prostředků dozorčího práva ve smyslu ustanovení § 65 spr. ř. nemají účastníci řízení právní nárok. Odložením podnětu jako nedůvodného a tedy nezrušením rozhodnutí, proti kterému podnět směřuje, nezasahuje proto dozorčí úřad nijak do sféry subjektivních práv účastníka řízení; ta zůstávají takovým negativním výsledkem přezkumu naprosto nedotčena. Správní akt, jímž je výsledek takového přezkoumání intimován účastníkovi, je pouhým sdělením úřadu straně, nikoli rozhodnutím, a nelze jej naříkat správní žalobou.“* Týž názor pak za účinnosti soudního řádu správního vyslovil i Nejvyšší správní soud, který uvedl, že úkon, kterým správní orgán dal subjektu, jenž navrhl přezkoumat rozhodnutí mimo odvolací řízení dle ustanovení § 65 a násl. správního řádu, na vědomí, že jeho podnětu nebude vyhověno, není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezasahuje do sféry práv dotčených osob. Jedná se pouze o sdělení správního orgánu, které nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví (rozsudek ze dne 14. 7. 2004, čj. 7 As 20/2004 - 87, www.nssoud.cz).

Pro úplnost lze dodat, že s přijetím nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) se na shora uvedeném nic nezměnilo; k tomu srov. například v rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007 - 71: *„Přípis, jímž správní orgán intimuje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřípustnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.]“*

Městský soud tedy správně odmítl posuzovat, zda opožděné odvolání odůvodňovalo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, a proti jeho závěrům nelze nic namítat. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a zamítl ji (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch; osoby zúčastněné na řízení by měly právo jen na náhradu těch nákladů, které by jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které by jim soud uložil; takové náklady tu nejsou. Proto soud vyslovil, že žalobce a osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů nemají. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly a proto soud právo na jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 28. července 2008

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu