



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zast. JUDr. Milanem Hulíkem, advokátem se sídlem Bolzanova 1, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 8. 2008, č. j. 30 Ca 68/2005 - 102,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 6. 2005, č. j. 2456/DS/PC/SP/05, bylo zamítnuto jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 1. 8. 2003, č. j. OD/824r/03/Kůs-280.1, jímž byla povolena stavba „Průtah silnice I/6 Karlovy Vary-západ“, která zahrnovala řadu silničních a mostních objektů na pozemních komunikacích navazujících na stavbu průtahu uvedené rychlostní silnice městem Karlovy Vary.

Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Plzni domáhal zrušení výše uvedeného rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání pro opožděnost. V žalobě uvedl, že se na základě dohody o vydání nemovitosti, uzavřené mezi městem Karlovy Vary jako povinným a žalobcem jako oprávněným a na základě rozhodnutí Okresního pozemkového úřadu Karlovy Vary ze dne 14. 4. 1994, č. j. PÚ 714/1994-203, které nabylo právní moci

dnem 23. 5. 1994, stal spoluvlastníkem části dosavadního pozemku p. č. 510/1 v obci Karlovy Vary, k. ú. Rybáře. Geometrickým plánem č. 674-015/98, zhotoveným z důvodu restituce, byla z pozemkové parcely č. 510/1, o původní výměře 25 803 m², oddělena pozemková parcela č. 510/5, o výměře 6894 m², obě v obci Karlovy Vary, v k. ú. Rybáře. V katastru nemovitostí bylo Katastrálním úřadem pro Karlovarský kraj, pracovištěm Karlovy Vary vlastnické právo žalobce zapsáno záznamem pod č. j. Z-650/2005-403/1 na listu vlastnictví č. 4481 jako podílové spoluvlastnictví k jedné ideální polovině pozemku p. č. 510/5 vedle města Karlovy Vary. Záznam vlastnického práva žalobce k předmětnému pozemku byl v katastru nemovitostí proveden až dne 1. 2. 2005.

Rozhodnutí o povolení předmětné stavby bylo vydáno speciálním stavebním úřadem dne 1. 8. 2003. Z rozhodnutí stavebního úřadu plyne, že stavební úřad povolil předmětnou stavbu mimo jiné i na shora uvedeném pozemku p. č. 510/1, a to v rozsahu, v jakém se nacházel předtím, než z něj byl oddělen pozemek p. č. 510/5. Podle tvrzení žalobce, které potvrdil ve vyjádření k žalobě rovněž žalovaný, byl ke stavbě využit také pozemek p. č. 510/5, k němuž má spoluvlastnické právo žalobce (pozn. NSS: jak vyplývá ze správního spisu, pokud jde o dílčí stavby povolené předmětným stavebním povolením, zasahuje na pozemek p. č. 510/5 stavba místní komunikace „SO 107 Propojení ulic Nejdecká–Počernická“, která představuje zábor plochy 641 m² z uvedeného pozemku).

Žalobce uvedl následující žalobní námitky. Za prvé, žalobce namítal, že bylo rozhodnutím žalovaného zasaženo do jeho práv zaručených čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Podle jeho názoru s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení o povolení předmětné stavby, přestože jím byl jako spoluvlastník pozemku, jehož se stavba měla dotknout. Žalobce tvrdil, že vyrozumění účastníků stavebního řízení o zahájení řízení, jakož i oznamování rozhodnutí pouhou veřejnou vyhláškou nutno považovat za neústavní a v rozporu s Úmluvou. Jsou-li formou veřejné vyhlášky doručována oznámení a rozhodnutí ve věcech stavebních, ohrožuje tento postup vlastnická práva osob, které by jako účastníci svá práva střežily, pokud by se ovšem o probíhajícím stavebním řízení mohly fakticky dozvědět. Podle názoru žalobce odporovala ustanovení § 61 odst. 4 a § 69 odst. 1 a 2 tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), ústavnímu pořádku, a proto žalobce navrhl, aby krajský soud předložil věc k posouzení Ústavnímu soudu. Za druhé, žalobce tvrdil, že žalovaný měl po zamítnutí odvolání pro opožděnost v souladu s § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) nařídit z moci úřední obnovu řízení, případně přezkoumat rozhodnutí stavebního úřadu mimo odvolací řízení.

Krajský soud v Plzni žalobu rozsudkem ze dne 29. 8. 2008, č. j. 30 Ca 68/2005 - 102, zamítl. Krajský soud konstatoval, že rozhodnutí žalovaného není způsobilé zasáhnout do hmotných práv žalobce, jež jsou vymezena již rozhodnutím stavebního úřadu. Rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání žalobce z důvodu opožděnosti je proto způsobilé zasáhnout pouze do procesních práv žalobce, v daném případě do práva na projednání jeho věci v odvolacím řízení. Krajský soud zároveň uvedl, že v daném případě byly naplněny podmínky pro doručování rozhodnutí o povolení stavby formou vyhlášky

v souladu s § 69 ve spojení s § 61 odst. 4 stavebního zákona, neboť stavba, která byla předmětem stavebního povolení, je liniovou stavbou. Stavební úřad tedy podle krajského soudu nepochybil, když doručoval stavební povolení formou veřejné vyhlášky, a neupřel tak žalobci postavení účastníka stavebního řízení. Podle krajského soudu nebyl dán ani důvod k přerušení řízení o žalobě a předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení § 61 odst. 4 a § 69 odst. 1 a 2 tehdy účinného stavebního zákona. Druhý žalobní bod, týkající se přezkumu opožděného odvolání v souladu s § 60 správního řádu z toho hlediska, zda nejsou naplněny důvody pro obnovu řízení nebo pro přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení, posoudil krajský soud tak, že žaloba v této části směřuje proti správnímu aktu, který nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a setrval tudíž na tom, že tuto otázku není krajský soud v řízení o žalobě směřující proti rozhodnutí, jímž bylo odvolání žalobce zamítnuto pro opožděnost, oprávněn posuzovat.

Kasační stížností ze dne 23. 9. 2008 napadá žalobce (stěžovatel) rozsudek krajského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel tvrdí, že soud nesprávně posoudil otázku oznámování zahájení stavebního řízení a doručování správních rozhodnutí stavebního úřadu veřejnou vyhláškou. Domnívá se, že postupem stavebního úřadu, který doručoval rozhodnutí veřejnou vyhláškou, bylo zasaženo do jeho práv zaručených čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 13 Úmluvy a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Podle jeho názoru odporovala ustanovení § 61 odst. 4 a § 69 odst. 1 a 2 tehdy účinného stavebního zákona ústavnímu pořádku. Stěžovatel upozorňuje na to, že institut doručování veřejnou vyhláškou využívá také současný zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších změn, a domnívá se, že by se měl jeho námitkami vůči právní úpravě doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky zabývat Ústavní soud.

V rámci druhého kasačního bodu napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Stěžovatel uvedl, že se krajský soud z mnoha jeho žalobních námitek zabýval pouze jedinou a nevypořádal se tedy v napadeném rozsudku dostatečně se všemi jeho námitkami. Krajský soud se dle tvrzení stěžovatele nezabýval ani jeho návrhem na přiznání odkladného účinku žaloby.

V rámci třetího kasačního bodu stěžovatel uvádí, že v související věci již dříve krajský soud rozhodoval, a to o žalobě stěžovatele proti pěti rozhodnutím žalovaného, kterými bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti pěti rozhodnutím stavebního úřadu, kterými bylo povoleno pět dílčích staveb v rámci stavby silnice č. I/6 Karlovy Vary-západ, 2. stavba. Rozsudkem ze dne 31. 10. 2007, č. j. 30 Ca 103/2005 - 66, krajský soud částečně vyhověl této žalobě stěžovatele, když zrušil čtyři z pěti tehdy napadených rozhodnutí žalovaného, ovšem naopak žalobu zamítl co do návrhu na zrušení zbývajících rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel tvrdí, že krajský soud pochybil, když rozhodoval o předchozí žalobě proti rozhodnutím žalovaného ve věci sp. zn. 30 Ca 103/2005 odděleně a nespojil ji do jednoho řízení s nyní posuzovanou věcí projednávanou krajským soudem pod sp. zn. 30 Ca 68/2005, byť pro toto spojení věcí ke společnému projednání byly splněny podmínky.

V této souvislosti stěžovatel uvedl, že proti rozsudku krajského soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 30 Ca 103/2005 - 66, podal kasační stížnost, v níž se domáhal jeho zrušení co do zamítavého výroku (pozn. NSS: řízení o této kasační stížnosti bylo vedeno

Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 As 19/2008). Stěžovatel v nyní projednávané kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud spojil obě věci, tj. řízení o nynější kasační stížnosti s řízením o kasační stížnosti ve věci sp. zn. 5 As 19/2008 dle § 39 odst. 1 s. ř. s. ke společnému projednání. Stěžovatel zároveň z výše uvedeného důvodu požádal, aby podání kasační stížnosti v nyní projednávané věci bylo osvobozeno od soudního poplatku.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s odůvodněním rozsudku krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a neshledal kasační stížnost důvodnou.

Ke všem kasačním bodům Nejvyšší správní soud úvodem odkazuje na závěry, jež byly vysloveny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 19/2008 - 117, jímž byly zamítnuty kasační stížnosti stěžovatele a žalovaného proti již zmiňovanému rozsudku krajského soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 30 Ca 103/2005 - 66. V uvedené věci krajský soud rozhodoval o žalobě stěžovatele proti pěti rozhodnutím žalovaného, jimiž byla zamítnuta odvolání stěžovatele proti pěti rozhodnutím stavebního úřadu o povolení dílčích staveb v rámci stavby „Průtah silnice I/6 Karlovy Vary-západ, 2. stavba“.

V rámci prvního kasačního bodu stěžovatel tvrdí, že zákonná úprava oznamování zahájení stavebního řízení a doručování rozhodnutí stavebního úřadu dle § 61 odst. 4 a § 69 odst. 1 a 2 stavebního zákona byla v rozporu s ústavním pořádkem. Stěžovatel ani nenamítal v žalobě či v kasační stížnosti, že by žalovaný pochybil ve svém závěru o opožděnosti podaného odvolání, kdy lhůta pro jeho podání se odvíjela od doručení rozhodnutí stavebního úřadu veřejnou vyhláškou. Jeho námitka je tak zaměřena výhradně na posouzení konformity příslušných ustanovení stavebního zákona s ústavním pořádkem. Pokud by Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci dospěl k názoru, že tehdy účinná právní úprava oznamování veřejnou vyhláškou byla v rozporu s ústavním pořádkem, byl by povinen podat Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. návrh na vyslovení protiústavnosti těchto ustanovení nyní již zrušeného stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud se ovšem k otázce ústavnosti institutu doručování správních rozhodnutí stavebního úřadu formou veřejné vyhlášky vyslovil obsáhle již ve shora uvedeném rozsudku sp. zn. 5 As 19/2008, v němž uvedl následující:

„Pokud jde o ochranu vlastnického práva zaručeného čl. 11 Listiny základních práv a svobod, musí být, tak jako u jiných Listinou zaručených hmotných práv, v příslušných řízeních, kde může být takové právo dotčeno, splněny veškeré požadavky spravedlivého procesu, tak jak vyplývají zejména z čl. 36 Listiny základních práv a svobod a k němu se vztahující obsáhlé

judikatury Ústavního soudu. Je tedy třeba si položit otázku, zda uplatnění této formy doručování ve stavebním řízení, která v každém případě představuje pro jeho účastníka nižší „komfort“ než „klasická“ metoda doručování, neznemožňovalo či excesivně neztěžovalo možnost obrany jeho zaručených vlastnických práv (resp. práva na pokojné užívání majetku) v tomto správním řízení či v případném následném řízení před správním soudem.

Nejvyšší správní soud má však za to, že tomu tak nebylo. Tento způsob doručování ve stavebním řízení jistě vyžadoval od účastníka řízení vyšší míru obezřetnosti a procesní aktivity, nezbavoval ho však reálné možnosti daného řízení se účastnit a požívat všech v tomto řízení zaručených práv, včetně práva uplatnit vůči povolované stavbě v příslušné lhůtě námítky, podat proti rozhodnutí o povolení stavby odvolání a případně následně brojit proti odvolacímu rozhodnutí správní žalobou. Pokud tato ustanovení přestavovala určité omezení procesních práv účastníka stavebního řízení, pak sledovala legitimní cíl, neboť liniová či jiná zvlášť rozsáhlá stavba s velkým počtem účastníků řízení představuje specifický typ stavby, u níž doručování veřejnou vyhláškou sloužilo k efektivnímu a hospodárnému vedení tohoto řízení tak, aby bylo možné ho ukončit v přiměřené lhůtě, přičemž toto doručování bylo pro dosažení tohoto cíle nezbytné a tomuto cíli odpovídající. Bylo tedy nejen v souladu s veřejným zájmem, ale zejména korespondovalo s jiným důležitým aspektem práva na spravedlivý proces, kterým je právo na rozhodnutí ve věci v přiměřené lhůtě. Stejně tak nelze konstatovat, že by institut doručení veřejnou vyhláškou dle stavebního zákona nějak znevýhodňoval některé z účastníků stavebního řízení oproti jiným, že by způsob vyvěšení písemnosti (dle § 69 odst. 2 stavebního zákona) způsob v místě obvyklý – nicméně toto ustanovení bylo konkretizováno § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., podle níž se písemnost vyvěsila na desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týkala, a správního orgánu, který rozhodnutí vydal) či že by doba vyvěšení písemnosti (15 dnů) znemožňovaly, aby se účastník řízení o takto doručované písemnosti dozvěděl. O nezbytnosti použití institutu doručování veřejnou vyhláškou v odůvodněných případech svědčí i to, že se tento institut v té či oné formě vyskytuje v podstatě ve všech základních procesních předpisech, včetně soudního řádu správního.“

Od uvedeného právního závěru se Nejvyšší správní soud nehodlá odchýlit ani v nyní posuzované věci a má tedy i nadále za to, že § 61 odst. 4 ani § 69 odst. 2 stavebního zákona nebyly v rozporu s ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud tak neshledal důvod předložit tuto věc Ústavnímu soudu.

Nejvyšší správní soud dospěl rovněž k závěru, že stavební úřad postupoval při doručování stavebního povolení formou veřejné vyhlášky v souladu s ustanoveními stavebního zákona. Předmětem stavebního povolení v dané věci byla bezesporu celá řada liniových staveb, přičemž se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků, a byly tak splněny zákonné podmínky pro oznámování zahájení řízení a doručování správních rozhodnutí stavebního úřadu veřejnou vyhláškou podle § 61 odst. 4 a § 69 odst. 1 a 2 tehdy účinného stavebního zákona. Doručování veřejnou vyhláškou se provádělo tak, že se písemnost vyvěsila po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týkala, a na úřední desce správního orgánu, který rozhodnutí vydal, přičemž poslední den lhůty byl dnem doručení (§ 69 odst. 2 stavebního zákona, § 26 odst. 2 správního řádu, § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona). V daném případě bylo rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby oznámeno veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úředních deskách Magistrátu

města Karlovy Vary dne 4. 8. 2003, Obecního úřadu Jenišov dne 5. 8. 2003 a Obecního úřadu Hory dne 6. 8. 2003. Veřejná vyhláška o stavebním povolení byla ze shora uvedených úředních desek sejmuta dne 20. 8. 2003, dne 25. 8. 2003 a dne 22. 8. 2003. Rozhodujícím byl den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který rozhodnutí vydal (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, č. j. 6 A 100/2002 - 74, publikované pod č. 449/2005 Sb. NSS), tj. na úřední desce Magistrátu města Karlovy Vary. Dnem doručení pak byl den 19. 8. 2003 jako 15. den od vyvěšení vyhlášky na úřední desce Magistrátu města Karlovy Vary. Lhůta pro odvolání, jež činila dle § 54 odst. 2 správního řádu 15 dnů od oznámení (v daném případě doručení) rozhodnutí a o níž byli účastníci řízení v předmětném rozhodnutí řádně poučeni, počala běžet ode dne 20. 8. 2003 a marně uplynula dnem 3. 9. 2003. Nejvyšší správní soud tedy potvrzuje závěr krajského soudu i žalovaného, že odvolání stěžovatele proti rozhodnutí stavebního úřadu podané až dne 18. 4. 2005 bylo žalovaným zamítnuto jako opožděné v souladu se zákonem.

V rámci druhého kasačního bodu stěžovatel v podstatě namítl, že se krajský soud nevypořádal dostatečně se všemi jeho žalobními námitkami, které vznesl ve své žalobě. Uvedl zejména, že v žalobě namítal, že mu nelze klást za vinu pochybení katastrálního úřadu, jenž neprovedl v katastru nemovitostí včas zápis jeho vlastnického práva k podílu na předmětném pozemku p. č. 510/5 v k. ú. Rybáře, obec Karlovy Vary. Pokud se město Karlovy Vary vydávalo za výlučného vlastníka shora uvedeného pozemku, uvedlo tím vědomě v omyl stavební úřad, jenž poté opřel své rozhodnutí o nepravdivé důkazy.

Jak již bylo výše uvedeno, v souzené věci bylo žalobou napadeným rozhodnutím zamítnuto odvolání stěžovatele podle § 60 správního řádu jako opožděné. Rozhodnutí žalovaného tak bylo krajským soudem zcela v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů přezkoumáváno pouze z toho hlediska, zda bylo odvolání po právu zamítnuto jako opožděné, či nikoliv. K této otázce se vyjádřil mj. rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, dostupném na www.nssoud.cz, v němž v této souvislosti uvedl, že „rozhodnutí podle § 60 správního řádu je sice rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ale soud je oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu“ (srov. dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, www.nssoud.cz a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS). V souladu s výše uvedeným právním závěrem se tak krajský soud nemohl zabývat stěžovatelem uplatněnými námitkami nezákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby, proti jehož rozhodnutí podal stěžovatel opožděné odvolání. Žaloba, která by směřovala pouze proti takovému rozhodnutí, by byla ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. nepřípustná, neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Takové pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně již (na rozdíl od odvolacího rozhodnutí dle § 59 správního řádu) netvoří jednotu s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto pravomocnému rozhodnutí zamítnuto dle § 60 správního řádu jako opožděné (aniž by ovšem bylo odvoláním napadené rozhodnutí zároveň potvrzeno).

Obdobně je třeba hodnotit i způsob, jak se krajský soud vypořádal s žalobními body, které stěžovatel směřoval proti těm částem odůvodnění rozhodnutí žalovaného,

v nichž se žalovaný v souladu s § 60 správního řádu zabýval stěžovatelem podaným odvoláním i z toho hlediska, zda skutečnosti v něm uvedené neodůvodňují možnou obnovu stavebního řízení nebo přezkoumání rozhodnutí o povolení stavby mimo odvolací řízení.

Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v daném případě nelze přezkoumávat závěr žalovaného o nenaplnění podmínek pro zahájení přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu mimo odvolací řízení ve smyslu § 60 ve spojení s § 65 a násl. správního řádu. Podle ustálené judikatury správních soudů je přezkum rozhodnutí správních orgánů mimo odvolací řízení podle § 60, resp. § 65 a násl. správního řádu výrazem „dozorčího práva“ nadřízeného správního orgánu nad rozhodnutími správního orgánu podřízeného, na jehož výkon nevzniká právní nárok. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publikovaném pod č. 287/2004 Sb. NSS, uvedl následující: *„S ohledem na vazbu ustanovení § 60 a § 65 správního řádu se soud v první řadě zabýval otázkou charakteru podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a to v případech, kdy tento podnět nebyl shledán důvodným. Jak již bylo opakovaně uvedeno v konstantní judikatuře, tento podnět je prostředkem tzv. dozorčího práva. Na výkon tohoto dozorčího práva a užití jeho prostředků ve smyslu ustanovení § 65 správního řádu nemají účastníci řízení právní nárok. Odložením podnětu jako nedůvodného a tedy nezrušením rozhodnutí, proti kterému podnět směřuje, nezasahuje dozorčí úřad nijak do sféry subjektivních práv účastníka řízení, ta zůstávají takovýmto negativním výsledkem přezkumu naprosto nedotčena. Správní akt, kterým je výsledek takového přezkumu sdělen účastníkovi řízení, nelze napadnout správní žalobou. Charakter výkonu dozorčího práva má i závěr správního orgánu, že neshledal důvody pro zrušení či změnu rozhodnutí napadeného opožděným odvoláním (§ 60 správního řádu). Ani na výkon tohoto práva nemají účastníci správního řízení právní nárok, a nelze dovodit, že by tím, že nebyl shledán důvod k postupu podle ustanovení § 65 odst. 2 správního řádu, byl příslušný účastník řízení na svých právech zkrácen.“* Úkon správního orgánu, jímž nadřízený správní orgán sděluje, že neshledal důvody pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, tak nemá povahu rozhodnutí, jímž by se zakládaly, měnily, rušily nebo závazně určovaly práva nebo povinnosti osob ve smyslu § 65 s. ř. s., a je tedy vyloučen z přezkoumání ve správním soudnictví, přičemž je lhostejné, zda je tento úkon součástí odůvodnění rozhodnutí podle § 60 správního řádu, jehož výrok se ovšem týká výhradně zamítnutí odvolání pro opožděnost, nebo jde o samostatný přípis v případech, kdy tato otázka není zkoumána v souvislosti s opožděným odvoláním (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, č. j. 5 As 47/2003 - 72, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, vše dostupné na www.nssoud.cz). Krajskému soudu tedy v posuzovaném případě nepříslušelo přezkoumávat ty části napadeného rozhodnutí, které se týkaly možnosti přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu mimo odvolací řízení, a nelze mu tedy vytýkat, že se námitkami stěžovatele z tohoto hlediska nezabýval. Kasační stížnost je tedy i v této části nedůvodná.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právními závěry krajského soudu i v tom ohledu, že rozhodnutí žalovaného nelze věcně přezkoumávat ani z toho hlediska, zda ob stojí právní závěry, k nimž žalovaný dospěl v souladu s § 60 správního řádu při zkoumání naplnění podmínek pro nařízení obnovy stavebního řízení. Je nutno opět

připomenout již citované stanovisko rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který ve shora uvedeném usnesení sp. zn. 8 As 51/2006 v návaznosti na předchozí judikaturu konstatoval, že rozhodnutí podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. pouze z toho hlediska, zda se skutečně jednalo o odvolání opožděné a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Z uvedeného právního závěru tedy vyplývá, že z přezkumu správními soudy v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů jsou vyloučeny ty části odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 60 správního řádu, které se netýkají výroku rozhodnutí, jímž je odvolání zamítnuto jako opožděné, a v nichž se odvolací orgán zabývá otázkou, zda skutečnosti uvedené v odvolání neodůvodňují mj. obnovu řízení. I zde totiž odvolací orgán zkoumá důvody pro nařízení obnovy řízení z moci úřední (viz. § 62 odst. 2 správního řádu), nejedná se tedy o rozhodnutí, jímž by byl zamítnut návrh účastníka řízení na povolení obnovy (§ 62 odst. 1 správního řádu). Na předmětné podání stěžovatele směřující proti rozhodnutí stavebního úřadu je nutno hledět jako na opožděné odvolání, nikoliv jako na návrh stěžovatele na obnovu řízení, na tom nic nemění ani skutečnost, že stěžovatel v opožděném odvolání uvedl, že by měl odvolací orgán v souladu s § 60 správního řádu přezkoumat též důvody pro případné přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení či pro obnovu řízení. Neshledá-li tedy odvolací orgán z moci úřední žádné důvody, které by odůvodňovaly nařízení obnovy řízení, není tento jeho závěr rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jímž by se zakládaly, měnily, rušily či závazně určovaly práva nebo povinnosti stěžovatele.

Od výše uvedených případů, kdy správní orgán přezkoumává opožděné, případně nepřípustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje nařízení obnovy řízení podle § 60 správního řádu ve spojení s § 62 odst. 2 správního řádu, je však třeba odlišovat případy, kdy správní orgán rozhoduje o obnově řízení ukončeného vydáním pravomocného rozhodnutí na návrh účastníka podle § 62 odst. 1 správního řádu. V takovém případě se totiž jedná o řízení zahajované vždy na návrh účastníka, jenž má také nárok na to, aby správní orgán obnovu řízení povolil za předpokladu, že je naplněna některá z podmínek stanovených v § 62 odst. 1 písm. a) až e) správního řádu a dodrženy lhůty podle § 63 odst. 3 a 4 správního řádu. O návrhu účastníka na obnovu řízení vždy rozhoduje správní orgán rozhodnutím, proti němuž lze dle výslovného znění § 63 odst. 5 správního řádu podat odvolání (rozklad). Rozhodnutí o zamítnutí odvolání (rozkladu) a potvrzení rozhodnutí, jímž byl návrh účastníka na povolení obnovy řízení zamítnut, je pak podle ustálené judikatury vždy přezkoumatelné správním soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Právní úprava obsažená v § 60 správního řádu v sobě v podstatě slučovala dva procesní postupy, neboť stanovila, že opožděné odvolání proti rozhodnutí správního orgánu má být jako opožděné zamítnuto, zároveň však ukládala odvolacímu orgánu, aby z moci úřední přezkoumal toto rozhodnutí z hlediska toho, zda nejsou důvody pro nařízení obnovy řízení nebo pro změnu či zrušení rozhodnutí v řízení o přezkumu mimo odvolací řízení. Judikatura správních soudů se ustálila na názoru, že opožděné odvolání musí správní orgán vždy výrokem svého rozhodnutí podle § 60 správního řádu zamítnout (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2006, č. j. 8 As 1/2005 - 165, www.nssoud.cz). Pokud odvolací orgán po té, kdy shledal odvolání opožděným, dospěl k závěru, že jsou dány důvody pro obnovu řízení nebo pro změnu či zrušení rozhodnutí

mimo odvolací řízení a že jsou zachovány příslušné lhůty pro použití těchto procesních prostředků, obnovu řízení nařídil z moci úřední, případně zahájil řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. V této souvislosti je třeba zmínit, že nová právní úprava obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový správní řád“), nahradila § 60 již zrušeného správního řádu poněkud odlišnou konstrukcí. Ustanovení § 92 odst. 1 nového správního řádu stanoví: *„Opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.“* Přes některé nejasnosti, které nová úprava vyvolává, lze mít za to, že na rozdíl od dřívější právní úpravy odvolací orgán v případě, kdy shledá důvody pro obnovu řízení, posuzuje opožděné odvolání účastníka jako žádost o obnovu řízení ve smyslu § 100 odst. 1 a 2 nového správního řádu a na základě této žádosti tedy o obnově řízení rozhoduje. V posuzované věci je ovšem podstatné, že žalovaný posuzoval opožděné odvolání stěžovatele podle § 60 dosavadního správního řádu.

Lze tedy uzavřít, že ani ta část odůvodnění rozhodnutí žalovaného, v níž vysvětluje, proč neshledal důvody pro nařízení obnovy řízení z moci úřední, není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. a krajský soud nepochybil, pokud tuto část odůvodnění rozhodnutí nepřezkoumával. Z toho je zároveň zřejmé, že skutečnost, že žalovaný v rámci posouzení opožděného odvolání neshledal důvody pro nařízení obnovy řízení z moci úřední, nemůže zakládat překážku věci rozhodnuté ve vztahu k případnému řízení o návrhu účastníka na povolení obnovy. Takový návrh stěžovatel také podal a bylo o něm v konečném ohledu rozhodnuto Krajským úřadem Karlovarského kraje, odborem dopravy a silničního hospodářství, který tento návrh rozhodnutím ze dne 22. 12. 2005, č. j. 6455/DS/05, zamítl. Rozhodnutím ze dne 28. 3. 2006, č. j. 175/2006-120-STSP/2, Ministerstvo dopravy, odbor pozemních komunikací, zamítlo odvolání stěžovatele proti uvedenému rozhodnutí krajského úřadu a toto rozhodnutí o zamítnutí návrhu na obnovu potvrdilo. Proti uvedeným rozhodnutím měl stěžovatel možnost podat správní žalobu k Městskému soudu v Praze a v případě jejího neúspěchu i kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Tato rozhodnutí o samostatném návrhu stěžovatele na obnovu řízení, na nějž stěžovatel odkazoval i v kasační stížnosti, však nejsou předmětem této věci, Nejvyšší správní soud se jimi tedy v tomto řízení nemohl zabývat.

Jak již tedy bylo řečeno, krajský soud byl oprávněn zkoumat rozhodnutí žalovaného pouze z hlediska včasnosti odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného zamítnuto jako opožděné, a jeho povinností přitom bylo vypořádat se se všemi námitkami, které byly z tohoto hlediska stěžovatelem uplatněny. Krajský soud se otázkou včasnosti odvolání podrobně zabýval a dospěl přitom ve shodě s výše uvedeným závěrem Nejvyššího správního soudu k tomu, že odvolání bylo podáno opožděně, což také ve svém rozhodnutí dostatečně odůvodnil. V tomto světle tedy nelze shledat důvodnou námitku stěžovatele, že se krajský soud nevypořádal se všemi jeho námitkami uvedenými v žalobě z hlediska posuzování zákonnosti rozhodnutí žalovaného o odvolání stěžovatele.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel zmeškal lhůtu pro podání odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby, není možné toto rozhodnutí přezkoumávat v řízení před správními soudy. To však nevylučuje, aby v případě, že jednání stěžovatele s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR i s městem Karlovy Vary o odkupu spoluvlastnického podílu na předmětném pozemku, o němž se zmiňoval žalovaný ve vyjádření k žalobě, skončila neúspěchem, se stěžovatel domáhal nápravy toho, že byla na pozemku v jeho spoluvlastnictví povolena stavba bez jeho souhlasu, soukromoprávní cestou, tj. v občanském soudním řízení o žalobě podle § 135c občanského zákoníku, které může skončit nejen rozhodnutím soudu o odstranění stavby zřízené na cizím pozemku, případně o přikázání stavby do vlastnictví vlastníka pozemku, ale také rozhodnutím o zřízení věcného břemene ve prospěch vlastníka stavby (v daném případě místní komunikace), ovšem za odpovídající náhradu.

K námitce stěžovatele spočívající v tom, že krajský soud nevydal usnesení o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku žalobě, konstatuje Nejvyšší správní soud, že krajský soud tímto opomenutím zatížil řízení vadou, která ovšem nemohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu. Rozhodnutím o odkladném účinku žaloby se totiž pouze prozatímně upravují účinky žalobou napadeného rozhodnutí po dobu trvání řízení o žalobě. Pojmovou vlastností rozhodnutí o odkladném účinku je, že jeho účinky končí právní mocí konečného rozhodnutí ve věci (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2004, č. j. 1 Ans 2/2003 - 35, publikované pod č. 762/2006 Sb. NSS, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, č. j. 5 As 52/2004 - 172, publikované pod č. 507/2005 Sb. NSS). Procesní pochybení krajského soudu, který o návrhu na odkladný účinek nerozhodl, by mohlo mít závažné dopady do právní sféry stěžovatele, pokud by byl nejen návrh na přiznání odkladného účinku, ale i návrh (žaloba) ve věci samé důvodný, toto pochybení ovšem v žádném případě nebylo způsobilé ovlivnit ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zákonnost samotného rozsudku krajského soudu. Ostatně ani sám stěžovatel toto nenamítal. Nejvyšší správní soud tedy shledal tuto námitku stěžovatele nedůvodnou.

Pokud jde o poslední kasační bod, namítá stěžovatel, že krajský soud pochybil, pokud nespojil podle § 39 odst. 1 s. ř. s. ke společnému projednání žalobu stěžovatele v této věci projednávanou krajským soudem pod sp. zn. 30 Ca 68/2005 s žalobou proti pěti souvisejícím rozhodnutím žalovaného projednávanou pod sp. zn. 30 Ca 103/2005. Stěžovatel se domnívá, že oddělené projednání obou žalob bylo v rozporu se zásadou přehlednosti a hospodárnosti řízení.

Je pravdou, že obě žaloby byly podány proti rozhodnutím žalovaného, které spolu do určité míry skutkově souvisely, a že účastníky obou řízení byli pouze stěžovatel a žalovaný. Nicméně bylo na úvaze krajského soudu, aby v souladu s § 38 odst. 1 s. ř. s. posoudil, zda by bylo v daném případě vhodné spojit obě žaloby ke společnému projednání, či nikoliv. K tomu je nutno poznamenat, že sám stěžovatel ve svých písemných podáních v průběhu řízení, jež předcházelo vydání rozsudku krajského soudu, nenavrhoval, aby krajský soud žaloby ke společnému projednání spojil.

Spojení žalob ke společnému projednání má vést zejména ke zvýšení efektivity a rychlosti řízení a snížit případné náklady s ním spojené, ať již jde o náklady účastníků

řízení, tak i případné náklady vzniklé na straně státu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 Afs 15/2008 - 100, www.nssoud.cz). Na druhou stranu ovšem nelze aplikovat tento postup mechanicky ve všech případech, ale je nutno vždy přihlížet ke specifickým okolnostem každého případu. V určitých případech totiž může být naopak vhodné a žádoucí z důvodu procesní ekonomie i právní jistoty účastníků řízení rozhodnout o žalobách v oddělených řízeních, např. tam, kde je možno o jedné z žalob rozhodnout z určitých důvodů dříve než o žalobách ostatních.

Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že i při naplnění podmínek pro spojení žalob ke společnému projednání by nespojení obou řízení neznamenal samo o sobě, že došlo ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. k založení takové vady řízení v řízení před krajským soudem, která by mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí krajského soudu o věci samé. Ani sám stěžovatel netvrdil, že by v důsledku nespojení žalob ke společnému řízení došlo k vydání nezákonného rozsudku krajského soudu, a ani Nejvyšší správní soud takové důvody nenalezl. Tato námitka stěžovatele je tudíž rovněž nedůvodná.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal důvod ke spojení řízení o této kasační stížnosti s řízením o předcházející kasační stížnosti stěžovatele ve věci sp. zn. 5 As 18/2008, neboť v uvedené věci soud posuzoval zároveň kasační stížnost žalovaného podanou s ohledem na to, že přezkoumávaný rozsudek krajského soudu obsahoval jak výrok ve prospěch žalovaného, tak i výrok ve prospěch žalobce, a ani kasační námitky žalobce nebyly v obou případech zcela shodné. Pokud jde o žádost stěžovatele, aby byl osvobozen od placení soudního poplatku za podání kasační stížnosti, tato žádost se stala bezpředmětnou po té, kdy stěžovatel ještě v době, kdy v řízení o kasační stížnosti prováděl přípravné úkony ve smyslu § 108 s. ř. s. krajský soud, soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 3000 Kč uhradil. V každém případě poukazuje Nejvyšší správní soud na znění § 3 odst. 4 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), podle něhož ve věcech poplatků za řízení o kasační stížnosti rozhoduje krajský soud, Nejvyšší správní soud tedy o návrhu stěžovatele na osvobození od soudních poplatků po té, co mu věc byla předložena krajským soudem, nerozhodoval. Navíc z argumentace stěžovatele se zdá, že nespátroval splnění podmínek pro osvobození od soudního poplatku v zákonných důvodech podle § 36 odst. 3 s. ř. s. (nedostatek finančních prostředků pro placení poplatku), ale právě v tom, že podal kasační stížnost rovněž ve výše uvedené věci, což ovšem důvodem pro osvobození od poplatku být nemůže. Pokud se snad stěžovatel domnívá, že mu povinnost zaplatit soudní poplatek za nyní posuzovanou kasační stížnost vůbec nevznikla, musí uplatnit příslušný návrh na vrácení zaplaceného poplatku ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích u krajského soudu, který je s ohledem na již citované ustanovení zákona o soudních poplatcích jedině příslušný o takovém případném návrhu rozhodnout.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že uplatněné kasační námitky nejsou důvodné, nad rámec těchto námitek Nejvyšší správní soud neshledal, že by byl rozsudek krajského soudu zatížen vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 23. prosince 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu