



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Daniely Zemanové a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Ing. J. Z.**, zastoupen JUDr. Jiřím Juříčkem, advokátem se sídlem Společná advokátní kancelář, Údolní 222/5, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského náměstí 3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. O. Č.**, a **II) D. Č.**, oba zastoupeni Mgr. Evou Grabarczykovou, advokátkou se sídlem Pellicova 1, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2012, čj. MMB/0165463/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2014, čj. 31 A 61/2012-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci a stručné shrnutí dosavadního postupu

[1] Úřad městské části města Brna, Brno – Slatina (dále jen „stavební úřad“), vydal dne 22. 3. 1999 stavební povolení na stavbu osob zúčastněných na řízení „*novostavba rodinného domu, včetně přípojky plynu, vody, kanalizace a elektro*“ na ulici Č., na pozemcích parc. č. 1705 a 1706, a 1739 k. ú. S. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, a to hned dvakrát; poprvé dne 16. 4. 2009, podruhé dne 4. 4. 2012. První odvolání zamítl žalovaný jako opožděné, druhé odvolání žalovaný zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím jako nepřipustné.

[2] Žalobce podal žalobu proti posléze uvedenému rozhodnutí žalovaného. Krajský soud žalobu rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. V odůvodnění svého rozsudku se nejprve se zabýval otázkou doručení stavebního povolení z roku 1999 žalobci. Dospěl přitom k závěru, že stavební povolení nebylo žalobci doručeno řádně, avšak odkázal na judikaturu rozšířeného senátu NSS (sp. zn. 2 As 25/2007). V případě, že žalobce o rozhodnutí prokazatelně a v dostatečném rozsahu věděl, ale žádným způsobem proti tomu nezasáhl, platí římskoprávní zásada, že svolnému se neděje bezpráví. Krajský soud dodal, že o „prvním“ odvolání žalovaný rozhodl rozhodnutím ze dne 21. 5. 2009. Toto rozhodnutí bylo žalobci prokazatelně doručeno dne 28. 5. 2009, kdy taktéž nabylo právní moci. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce dále nijak nebránil, např. tak, že by podal žalobu ve správním soudnictví, a tím dle krajského soudu pozbyl veškerých zákonných možností napadnout toto rozhodnutí, včetně rozhodnutí o stavebním povolení ze dne 22. 3. 1999.

[3] Pokud jde o postup žalovaného ve vztahu k rozhodnutí o druhém odvolání, nyní přezkoumávanému soudem, krajský soud vycházel při posouzení této otázky z § 92 odst. 1 správního řádu, podle kterého opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. V takovém případě slouží opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k zahájení výše zmíněných správních řízení. Ze všech těchto důvodů shledal krajský soud postup žalovaného za správný a žalobu rozsudkem zamítl.

II.

Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) ve včas podané kasační stížnosti uvádí, že rozsudek krajského soudu napadá z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V první řadě napadá závěr krajského soudu, že jakožto účastník správního řízení, jemuž nebylo řádně doručeno rozhodnutí ve věci, prokazatelně a v dostatečném rozsahu věděl, že se mu stala újma na právech vydáním stavebního povolení, přesto proti tomu včas nezasáhl, a proto mu nelze poskytnout ochranu v soudním řízení. Z provedeného dokazování jednoznačně vyplynulo, že se stěžovatel s rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 22. 3. 1999 seznámil teprve po více než deseti letech, tj. až v době, kdy všichni účastníci řízení již vycházeli z toho, že rozhodnutí o stavebním povolení je pravomocné a v souladu s tímto rozhodnutím stavbu také vybudovali.

[5] Dále stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem co do otázky nepřipustnosti odvolání. Žalovaný dovodil nepřipustnost odvolání pouze ze skutečnosti, že se jedná o odvolání opětovné. V otevřené odvolací lhůtě však může kterýkoliv účastník řízení podat více odvolání, a to i v případě, že by v průběhu této lhůty bylo o předchozím odvolání rozhodnuto. Stěžovatel připouští, že v praxi si takový případ v rámci obvyklé patnáctidenní odvolací lhůty lze představit jen obtížně, ale právní úprava takový postup nevylučuje. Stěžovatel podal odvolání jako účastník řízení proti rozhodnutí, proti němuž je odvolání přípustné dle správního řádu. Není důvod, proč by takové odvolání měl žalovaný považovat za nepřipustné.

[6] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby zdejší soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

III.

Vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[7] Žalovaný předložil své stručné stanovisko ke kasační stížnosti ve vyjádření ze dne 1. 4. 2014. V něm se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že platné právo neposkytuje účastníkům řízení možnost podat opakované odvolání proti konečnému rozhodnutí ve věci. Právní argumentace předestřená stěžovatelem je dle žalovaného zcela evidentně nesprávná, jinak by v téže věci existovala dvě na sobě nezávislá pravomocná rozhodnutí o odvolání, což by bylo v rozporu s právní jistotou ostatních účastníků řízení. Odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl.

[8] Dne 18. 4. 2014 zaslal stěžovatel zdejšímu soudu repliku k vyjádření žalovaného. Judikaturu, na kterou odkazoval žalovaný ve svém vyjádření, považuje stěžovatel za nepřipadnou. Trvá na svém stanovisku, že rozhodně nelze vyloučit, aby účastník podal proti jednomu rozhodnutí více odvolání, např. proto, že zjistí nové skutečnosti, dospěje k novým argumentům nebo zjistí právní názory použité v soudní praxi v obdobných případech. Stěžovatel proto nepovažuje za problém, že ve věci podal druhé odvolání. Žalovaný se vůbec nezabýval včasností odvolání a odvolání posoudil jako nepřipustné, nikoliv opožděné. Pominul přitom skutečnost, že rozhodnutí stavebního úřadu nebylo stěžovateli jakožto účastníku řízení řádně doručeno. To vyplývá z doručenek založených ve spisu. Ani stavební úřad ani žalovaný však doručenký nehodnotili. V důsledku toho vydali rozhodnutí, které nemá oporu v zákoně.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího přípustného rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, kterými by byl povinen se zabývat i bez návrhu.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podstata sporu spočívá v stěžovatelově nynějším přesvědčení o nezákonnosti stavebního povolení vydaného v roce 1999 osobám zúčastněným na řízení na realizaci stavby, která přímo sousedí s jeho pozemkem. Předmětem řízení je rozhodnutí žalovaného o jeho druhém odvolání proti rozhodnutí o stavebním povolení.

[12] Naopak, předmětem řízení není první rozhodnutí o odvolání ani zákonnost samotného stavebního povolení, protože stěžovatel po vydání prvního rozhodnutí o odvolání nepokračoval cestou soudního přezkumu ve správním soudnictví. První rozhodnutí o odvolání nabylo právní moci 28. 5. 2009. V takovém případě ve vztahu k tomuto rozhodnutí, ostatně stejně jako k rozhodnutí o povolení stavby z roku 1999, působí obecná zásada správního řízení o presumpci správnosti vydaného správního aktu.

[13] Zdejší soud je proto oprávněn se zabývat pouze a jen posouzením rozhodnutí o druhém odvolání označeném v záhlaví, ze dne 4. 4. 2012.

[14] Odvolání ve správním řízení je řádným opravným prostředkem. Účastník řízení jím žádá správní orgán vyššího stupně, aby přezkoumal rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně (tzv. dvojinstančnost správního řízení). Na přezkoumání má účastník řízení právní nárok. K podání odvolání je správním řádem obecně stanovena lhůta 15 dnů ode dne oznámení napadeného rozhodnutí, ledaže zvláštní zákon stanoví lhůtu jinou.

[15] Závaznost odvolacího rozhodnutí vyjadřuje zákon již tím, že proti rozhodnutí o odvolání se nelze dále odvolat. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu (§ 91 odst. 1 tamtéž). Opožděné nebo nepřipustné 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 nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí (§ 92 tamtéž).

[16] Z výše shrnutých ustanovení správního řádu vztahujících se k odvolání vyplývá, že právní mocí rozhodnutí o odvolání řízení o odvolání končí. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit. Proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno (contr. § 90 odst. 5 správního řádu). Obecně platí, že pokud správní orgán poté, co přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí postupem stanoveným v § 89 odst. 2 správního řádu, neshledá důvod pro to, aby s rozhodnutím naložil některým ze způsobů uvedených v § 90 odst. 1 až 4 cit. zákona, tedy jinými slovy dojde k závěru, že odvolání není důvodné a není ani důvod pro zastavení řízení, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Od tohoto zamítnutí odvolání je třeba odlišovat zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 věta první cit. zákona, které není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze opožděnost nebo nepřipustnost odvolání, aniž by byla jakkoli hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka rozhodnutí (takto srov. již rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, čj. 5 As 111/2011 – 87).

[17] Správní řád nicméně pro oba typy rozhodnutí o odvolání volí stejnou formu, tedy zamítnutí. Odvolací orgán odvolání zamítá jak tehdy, pokud je nedůvodné (§ 90 odst. 5 správního řádu), tak tehdy, pokud je nepřipustné nebo opožděné (§ 92 správního řádu). Je pravda, že „procesní“ zamítnutí opožděného odvolání nemá vliv na právní moc napadeného rozhodnutí, na rozdíl od zamítnutí odvolání po věcném přezkumu (§ 90 odst. 5 správního řádu). To je dáno již tím, že zatímco posléze uvedené rozhodnutí tvoří s přezkoumávaným rozhodnutím jeden celek, rozhodnutí o opožděném nebo nepřipustném odvolání s napadeným rozhodnutím jeden celek netvoří. Přesto se takovým odvolacím rozhodnutím neupravuje jen proces, tj. průběh odvolacího řízení, ale rozhoduje se s konečnou platností o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady pro to, aby odvolání bylo v odvolacím řízení řádně projednáno (srov. takto ve vztahu k předchozímu

pokračování

správnímu řádu již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 3. 1998, čj. 5 A 10/97-27, Soudní judikatura ve věcech správních č. 256/1998). V tomto smyslu nabývá takovéto odvolací rozhodnutí právní moci, a to samostatně na rozhodnutí prvostupňovém. Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a všechny správní orgány (§ 73 odst. 2 věta první před středníkem ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu). V důsledku toho nelze znovu rozhodnout – vzniká překážka věci pravomocně rozhodnuté (res administrata). Jen ve výjimečných případech jsou připuštěny opravné prostředky mimořádné.

[18] Pokud tedy stěžovatel s prvním rozhodnutím odvolacího orgánu nesouhlasil, mohl závěry o opožděnosti svého odvolání zpochybnit žalobou k správnímu soudu. V tomto momentu ale zůstal stěžovatel nečinný. Stěžovatel napadenému rozsudku vytýká, že nepřípustnost opírá pouze o to, že odvolání bylo opakované. Je to však právě právní moc prvního odvolacího rozhodnutí, která činí další odvolání ve věci nepřipustným. V tomto ohledu není co rozsudku krajského soudu vytknout. Krajský soud tuto situaci stěžovateli vysvětlil v odstavcích 5 a 6 na s. 7 napadeného rozsudku, jeho závěry jsou přezkoumatelné a zdejší soud se s nimi ztotožňuje.

[19] S tvrzením stěžovatele, že zákon nikde nezakazuje podat několik odvolání proti stejnému rozhodnutí po sobě, třebaže o některém z nich již bylo meritorně rozhodnuto, se proto zdejší soud neztotožňuje. Rozhodující je existence pravomocného rozhodnutí o prvním odvolání (viz bod [16] shora). Pokud totiž účastník řízení podá, slovy stěžovatele, „několik odvolání“ proti stejnému rozhodnutí, správní orgán v první řadě zkoumá, zda již o předchozím odvolání nerozhodl. Není-li tomu tak a správní orgán je příslušný o odvolání rozhodnout, jednotlivá „odvolání“ dále posuzuje pouze jako doplnění původně podaného odvolání. Proto ani neposuzuje, a posuzovat z povahy věci nemůže, zda bylo „druhé“ a jakékoliv další „odvolání“ podáno ve lhůtě pro odvolání. Naopak, došlo-li v konkrétní věci k vydání rozhodnutí o odvolání a toto rozhodnutí již nabylo právní moci, má správní orgán povinnost další odvolání ve stejné věci zamítnout jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu. Dále pak zkoumá, zda lze podle obsahu nepřípustné odvolání eventuálně vyhodnotit jako podnět k zahájení některého z dalších opravných řízení podle správního řádu a postupuje v souladu s tím. Tato další řízení jsou ovšem oproti řízení o odvolání z pohledu účastníka nenároková, tzn. k jejich zahájení nepostačuje pouhé podání podnětu, čili aktivita účastníka, ale přistupuje k tomu dále autorita správního orgánu, který podnět vyhodnocuje. Hodnocení a posouzení těchto dalších eventualit však jde nad rámec vymezený kasační stížností stěžovatele, proto se jimi zdejší soud dále nezabýval a tyto závěry uvádí spíše pro názornost.

[20] Není tedy pravdou, že stěžovateli běžela jakási „otevřená odvolací lhůta“, zejména za situace, kdy před soudem vůbec nezpochybnil, že jeho původní odvolání bylo opožděné. Za takového stavu vystupuje do popředí princip právní jistoty ostatních účastníků původního řízení o tom, že právní stav je ukotven tak, jak o něm bylo pravomocně rozhodnuto.

[21] Lze tedy uzavřít, že rozsudek krajského soudu je v této části jasně a srozumitelně odůvodněn, a závěry, ke kterým krajský soud dospěl, jsou v souladu se zákonem.

[22] Kasační námitky jsou tedy nedůvodné.

V.

Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly, proto mu zdejší soud náklady řízení nepřiznal. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V posuzované věci soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neukládal ani neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo spravedlivé těmto osobám náhradu nákladů řízení přiznat. Proto osobám zúčastněným na řízení I) a II) náhradu nákladů řízení zdejší soud nepřiznal.

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

V Brně dne 17. července 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu