



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **R. K.** zast. Mgr. Ing. Vlastimilem Němcem, advokátem se sídlem Kadaňská 3550/39, Chomutov, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2013, č. j. 040258/2013/KUSK/OŽP-Bab, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 7. 2015, č. j. 46 A 33/2013 – 76,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jako „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Napadeným rozhodnutím zamítl žalovaný odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Neratovice, odboru životního prostředí (dále jen „vodoprávní úřad“), ze dne 29. 1. 2013, č. j. MěÚN/04484/2013. Uvedeným rozhodnutím vodoprávní úřad rozhodl tak, že se nepovoluje obnova řízení ukončeného jeho rozhodnutím ze dne 28. 4. 2011, čj. MěÚN/23005/2011, o povolení stavby „Protipovodňová ochrana obce Zálezlice“ (dále jen „stavební povolení“). Rozhodnutí vodoprávního úřadu o nepovolení obnovy řízení bylo již druhé v pořadí, kdy předchozí

rozhodnutí o nepovolení obnovy řízení bylo zrušeno žalovaným na základě odvolání stěžovatele.

[2] Krajský soud dovodil, že důvodem zamítnutí žádosti stěžovatele o obnovu řízení bylo nenaplnění podmínek § 100 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“). S důvody napadaného rozhodnutí se však žalobní body z velké části míjely. Stěžovatel se totiž v žalobě zabýval zejména tím, zda smlouva o uzavření budoucí kupní smlouvy ze dne 20. 1. 2006 a souhlas ze dne 3. 3. 2006 jsou platnými právními úkony a zda mohly být podkladem prokazujícím, že stavebník má k pozemkům, které nevlastní, jiné právo, tj. problematikou, kterou uplatnil jako důvod návrhu na obnovu řízení. Tato otázka však nebyla předmětem žalobou napadeného rozhodnutí a bylo proto nadbytečné se jí v soudním řízení správním zabývat.

[3] Stěžovatel byl účastníkem řízení o povolení stavby. Oznámení o zahájení tohoto řízení mu bylo doručeno v souladu s tehdejší právní úpravou veřejnou vyhláškou a stejným způsobem mu bylo doručeno též rozhodnutí o povolení stavby. Proti tomuto rozhodnutí se mohl bránit odvoláním, což neučinil. Jako důvod obnovy uvádí skutečnosti, které mohl v odvolání uplatnit, neboť se vztahují k podkladům stavebního povolení a jejich podstatou je pouze jejich právní posouzení. Tento závěr je pak podstatný i z hlediska posouzení počátku běhu lhůty pro podání žádosti o obnovu řízení, kterou lze podat do 3 měsíců ode dne, kdy se žadatel o důvodu obnovy řízení dozvěděl. Jelikož bylo stěžovateli rozhodnutí o stavebním povolení doručeno veřejnou vyhláškou dne 16. 5. 2011, je tento den dnem určujícím počátek běhu lhůty pro podání žádosti o obnovu řízení. Na tom nemůže nic změnit skutečnost, že se s uvedeným rozhodnutím stěžovatel fakticky neseznámil. Soud neměl pochybnosti o tom, že stěžovatel o plánované výstavbě protipovodňové ochrany věděl s ohledem na listiny, které v této souvislosti podepsal.

[4] Není pravdou, že by žalovaný v průběhu řízení měnil právní názor. Nezákonně nebylo ani to, že žalovaný změnil oproti vodoprávnímu úřadu datum, od kterého počítal běh subjektivní lhůty pro podání. Nejde o zásadní změnu důvodu, pro kterou byla žádost zamítnuta, ale pouze o jeho upřesnění, což je v souladu se zásadami odvolacího řízení.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uplatňuje stížnostní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] V první řadě namítá nedostatek důvodů rozhodnutí, protože krajský soud se zabýval pouze otázkou, zda stěžovatel podal žádost o obnovu řízení včas, ale zcela pominul namítanou vadu správního řízení. Stavební povolení bylo vydáno na základě absolutně neplatných právních úkonů. V této souvislosti podrobně rozebírá souhlas ze dne 3. 3. 2006 a smlouvu o uzavření budoucí kupní smlouvy ze dne 20. 1. 2006. K absolutní neplatnosti úkonu musí správní orgány přihlížet i z moci úřední, tedy, i pokud proti ní stěžovatel nebrojil.

[7] Dále stěžovatel poukazuje na nedostatky původního rozhodnutí vodoprávního úřadu, které bylo žalovaným zrušeno, a na to, že ve zrušujícím rozhodnutí i žalovaný uznal, že smlouva o uzavření budoucí kupní smlouvy je neplatným právním úkonem.

pokračování

Stavební povolení tak bylo vydáno bez splnění zákonných podmínek. Popisuje nynější rozhodnutí vodoprávního úřadu, ve kterém opětovně správní orgán nepřihlédl k neplatnosti úkonů, ačkoliv k nim musí všechny orgány veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti a tato otázka může být učiněna předmětem řízení v jeho jakékoliv fázi.

[8] Stěžovatel se o stavebním povolení dozvěděl až dne 8. 10. 2012 v rámci nahlédnutí do spisu. Není pravdou, že mu vodoprávní úřad umožnil prostudování spisu již 18. 6. 2012.

[9] Žalovaný v napadeném rozhodnutí dovodil, že stěžovateli byla již dříve doručena rozhodnutí vodoprávního úřadu veřejnou vyhláškou. S tímto názorem však stěžovatel nesouhlasí. Nikdy nevyslovil souhlas s provedením stavby protipovodňové ochrany na svých pozemcích a nemohl tedy ani předpokládat, že by vodoprávní úřad vydal stavební povolení. Pokud by se lhůta měla takto počítat, pak by se musel každý vlastník pravidelně dostavovat ke správním orgánům a zjišťovat, zda se nemá proti nějakému rozhodnutí bránit. S rozhodnutím vodoprávního úřadu o povolení stavby se seznámil až 8. 10. 2012.

[10] Navíc již dne 14. 8. 2012 zaslal vodoprávnímu úřadu přípis, ve kterém sděloval, že se žádným zásahem do svých vlastnických práv nesouhlasí. Úřad měl proto rozhodnout o obnově řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 spr. ř., neboť přípis stěžovatele byl dostatečným podnětem k rozhodnutí o obnově řízení.

[11] Dále žalovaný zcela změnil svůj právní názor, vyslovený v předchozím rozhodnutí o odvolání, když dovozuje, že doklady, kterými lze prokázat jiné právo k pozemku, jsou sporné smlouvy, ze kterých jasně a srozumitelně vyplývá, že byly uzavřeny za účelem budoucího prodeje a účastníci je učinili na základě svobodné a vážné vůle. S námitkou změny právního názoru se krajský soud vypořádal nedostatečně.

[12] Stěžovatel proto závěrem navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že kasační stížnost pouze opakuje námitky již dříve vznesené a obšírně popisuje průběh řízení. Předmětem žalobou napadeného rozhodnutí bylo zamítnutí odvolání proti rozhodnutí vodoprávního úřadu o nepovolení obnovy řízení. Předmětem posouzení zákonnosti ze strany soudu tedy mohlo být pouze to, zda byly splněny podmínky pro nepovolení obnovy řízení, včetně lhůt pro podání návrhu na obnovu řízení.

[14] Kasační stížnost proto může směřovat pouze do těchto otázek a nikoliv do námitek, které mohly být uplatněny nejpozději v odvolacím řízení. Stěžovatel poukazuje na své projevy vůle z roku 2006, tedy skutečnosti, které existovaly již v době původního řízení. Na stavební povolení se vztahuje presumpce správnosti, kterou lze zpochybnit pouze prohlášením nicotnosti. Pokud byl stěžovatel nečinný v původním řízení, pak se nejedná o nezákonnost rozhodnutí ani o vadu řízení. Stěžovatel i jeho právní zástupce zcela pomíjí předmět správního řízení a předmět soudního přezkumu, kterým je pouze naplnění podmínek pro obnovu řízení, které splněny nebyly, a nikoliv zákonnost původního stavebního povolení.

[15] Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud v první řadě předesílá, že i ve správním soudnictví platí imperativ čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a obdobně čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle nichž platí, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Soud tedy může přezkoumávat zákonnost rozhodnutí správních orgánů pouze za podmínek stanovených s. ř. s.

[18] Stěžovatel podal žalobu podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí vodoprávního úřadu o nepovolení obnovy řízení. V rámci takového řízení je tedy možné přezkoumávat pouze napadené rozhodnutí a nikoliv rozhodnutí jiná, která napadena nebyla. Zejména tedy v nyní posuzované věci nelze bezprostředně přezkoumávat stavební povolení, a to ani tehdy, pokud by se o něm soud domníval, že bylo vydáno v rozporu se zákonem. Stavební povolení totiž stěžovatelem žalobou napadeno nebylo.

[19] Soud navíc přezkoumává napadené rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Žalobce je v tomto ohledu pánem sporu, neboť on určuje, z jakých hledisek bude rozhodnutí přezkoumáno, pokud nejde o výslovně zákonem stanovené výjimky (viz např. § 76 odst. 2 ohledně nicotnosti rozhodnutí). Obdobně platí i pro rozsah přezkumu rozhodnutí krajského soudu ze strany Nejvyššího správního soudu na základě kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Soud se tak například nemůže vyjadřovat k tomu, zda datum doručení stavebního povolení mohlo být vůbec důvodem obnovy řízení, od kterého by se mohla odvíjet subjektivní lhůta pro podání žádosti o obnovu řízení.

[20] Správní orgány aplikovaly zejména § 100 odst. 2 spr. ř., podle kterého: *„Účastník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. O obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.“*

[21] Vodoprávní úřad se v prvostupňovém rozhodnutí zabýval sice i platností smlouvy o uzavření budoucí kupní smlouvy a vlivem této skutečnosti na vydané stavební povolení, nicméně následně se zabýval zejména podmínkami obnovy řízení podle § 100 odst. 2 spr. ř., jehož text citoval. Popisoval publikaci stavebního povolení na úřední desce, chování stěžovatele po vydání stavebního povolení a probíhající pozemkové úpravy v obci Zálezlice. Vyšel z toho, že stěžovatel se seznámil se spisovým materiálem dne 18. 6. 2012, a proto již před tímto datem musel vědět o tom, že vydané stavební povolení existuje.

pokračování

Dospěl k závěru, že návrh byl podán opožděně, neboť subjektivní 3 měsíční lhůta uplynula dne 19. 9. 2012, zatímco návrh na povolení obnovy byl podán až 1. 10. 2012. Polemika ohledně vlivu smlouvy na stavební povolení tak byla zcela nadbytečná, neboť důvodem nepovolení obnovy, o který bylo rozhodnutí opřeno, bylo zmeškání lhůty pro podání žádosti.

[22] Žalovaný se vlivem neplatnosti smluv na vydané stavební povolení také zabýval, ale velmi okrajově. Rozvedl, že podle § 61 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon 1976“), bylo možné u staveb zvláště rozsáhlých s velkým počtem účastníků řízení o zahájení stavebního řízení jeho účastníky uvědomit veřejnou vyhláškou, což se v daném případě stalo. Podle § 69 odst. 1 stavebního zákona 1976 se stavební povolení oznamuje stejným způsobem jako zahájení stavebního řízení. Účinky doručení stavebního povolení prostřednictvím veřejné vyhlášky nastaly dne 13. 5. 2011 a následující den počala běžet lhůta pro odvolání, která stěžovateli marně uplynula. Veškeré skutečnosti byly stěžovateli známy již v dané době a mohl je proto uplatnit v rámci odvolání, což podle § 100 odst. 2 spr. ř. vylučuje možnost domáhat se obnovy řízení. Od stejného data začala také běžet subjektivní lhůta pro podání žádosti o obnovu řízení. Závěr o nepovolení obnovy na základě nesplnění podmínek dle § 100 odst. 2 spr. ř. učiněný vodoprávním úřadem byl tedy správný, byť nebyl přesně odůvodněný.

[23] Z uvedené rekapitulace je tedy zřejmé, že rozhodnutí vodoprávního úřadu i žalovaného je založeno na tom, že nebyly splněny podmínky dle § 100 odst. 2 spr. ř. pro povolení obnovy řízení, a to jak z důvodu zmeškání subjektivní lhůty pro podání žádosti, tak pro to, že důvody pro povolení obnovy mohl stěžovatel uplatnit v odvolacím řízení.

[24] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se žalovaným i krajským soudem, že naprostá většina námitek stěžovatele nemohla mít vůbec šanci na úspěch, neboť polemizovala se zákonností stavebního povolení, jehož přezkum však není předmětem řízení o povolení obnovy řízení.

[25] Nedůvodná je v tomto směru již první námitka, která vytýká krajskému soudu, že se nezabýval žalobními body, které poukazovaly na nezákonnost stavebního povolení. Krajský soud tyto žalobní body vypořádal, a to způsobem, se kterým se Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů ztotožňuje, tedy tak, že daná otázka nebyla předmětem žalobou napadeného rozhodnutí, a je proto nadbytečné (Nejvyšší správní soud dodává, že dokonce nepřípustné) se jimi v soudním řízení správním zabývat.

[26] Na tom nemůže nic změnit ani poukaz na tvrzenou nezbytnost přihlížet k neplatnosti právního úkonu v jakékoliv fázi řízení. O tom by bylo možno uvažovat pouze v případě, že by byla předmětem přezkumu zákonnost vydaného stavebního povolení – například v rámci odvolacího řízení či přezkumného řízení podle spr. ř. nebo soudního řízení správního o přezkoumání zákonnosti stavebního povolení. Nicméně zákonnost původního řízení se v řízení o povolení obnovy nijak zkoumat neměla. Případná neplatnost smlouvy o uzavření budoucí kupní smlouvy mohla znamenat pouze nezákonnost vydaného stavebního povolení, stejně jako by nezákonností byla například i naprostá absence listiny dokládající právo stavebníka na vymezených pozemcích stavět, neexistující územní rozhodnutí, porušení procesních práv účastníků v řízení či jiné vady.

Neplatnost smlouvy, která byla podkladem pro vydání stavebního povolení, v tomto směru není žádnou zvláštní vadou.

[27] Nelze ani přihlídnout k tvrzení, že vodoprávní úřad měl rozhodnout o obnově řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 spr. ř., neboť předmětem řízení před krajským soudem byla žaloba na zrušení napadeného rozhodnutí, nikoliv nečinnost vodoprávního úřadu se zahájením řízení z moci úřední. To vyplývalo jasně ze záhlaví i petitu žaloby. Případná zmínka o možnosti zahájit řízení z moci úřední v jedné větě v rámci odůvodnění žaloby na tom nemůže nic změnit. Rozhodující je petit žaloby a z dané věty nešlo dovodit, že by se stěžovatel chtěl žalobou domáhat i zahájení řízení z moci úřední, o čemž by šlo uvažovat jen prostřednictvím zcela odlišného žalobního typu. Nedůvodná je také polemika stěžovatele s původním rozhodnutím vodoprávního úřadu o nepovolení obnovy řízení, neboť to bylo již žalovaným zrušeno a žádné právní účinky nezakládá.

[28] Je taktéž nadbytečné zabývat se údajnou změnou právního názoru žalovaného ohledně dokladů, kterými lze prokázat jiné právo k pozemku, neboť rozhodovací důvody žalovaného, jak bylo vyloženo výše, směřovaly k nenaplnění podmínek pro povolení obnovy řízení podle § 100 odst. 2 spr. ř., a úvahy ohledně dokladů byly činěny nad rámec rozhodovacích důvodů. I ze strany krajského soudu proto bylo nadbytečné se těmito otázkami zabývat.

[29] Relevantní není ani polemika s tím, zda mu bylo nebo nebylo umožněno nahlédnout do spisu dne 18. 6. 2012, neboť žalovaný považoval za rozhodný pro běh lhůt den 13. 5. 2011, ve kterém bylo stěžovateli doručeno stavební povolení veřejnou vyhláškou.

[30] Stěžovatel nemá pravdu, že by mu nebylo doručeno stavební povolení veřejnou vyhláškou. Ze správního spisu vyplývá, že stavební povolení bylo vlastníkům pozemků doručováno veřejnou vyhláškou a bylo vyvěšeno na úřední desce vodoprávního úřadu od 28. 4. 2011 do 16. 5. 2011. Tyto skutečnosti stěžovatel nijak nepochybnuje.

[31] Stěžovatelem nebyl nijak konkrétně zpochybněn závěr krajského soudu, že doručování veřejnou vyhláškou bylo v souladu s § 69 odst. 1 ve spojení s § 61 odst. 4 stavebního zákona 1976. Podle § 25 odst. 2 spr. ř. pak platí, že *„[d]oručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.“*

[32] V souladu s daným ustanovením tak bylo stavební povolení doručeno stěžovateli patnáctý den po vyvěšení, což bylo dle Nejvyššího správního soudu dne 13. 5. 2011, jak uvádí správně stěžovatel a žalovaný, a nikoliv dne 16. 5. 2011, jak uvedl mylně krajský soud, nicméně uvedené nic nemění na tom, že to bylo více než rok před daty, se kterými operuje stěžovatel.

[33] Doručování veřejnou vyhláškou tak je zákonem výslovně předvídaný způsob doručování některých správních rozhodnutí. Při splnění zákonných podmínek je způsob

pokračování

doručování vyvěšením písemností na úřední desce i podle jiných předpisů běžně Nejvyšší správním soudem (viz např. rozsudek ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, publ. pod č. 2550/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 4. 9. 2015, č. j. 8 As 174/2014 - 30) i Ústavním soudem (viz např. nález ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 272/13) akceptován. Stěžovatel nepochybně, že by v jeho případě nebyly zákonné podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou naplněny. Pouze obecně namítá, že by se musel pravidelně dostavovat ke správnímu orgánu a zjišťovat, zda se nemá proti nějakému rozhodnutí bránit. To je nicméně zákonem zakotvený princip doručování veřejnou vyhláškou. Aktivita ve zjišťování, zda se takto doručované písemnosti na úřední desce nachází nebo nikoliv, je ponechána na účastnících řízení. Jejich ochrana je zvýšena tím, že písemnost nebo oznámení o možnosti převzít písemnost musí být po stanovenou dobu zveřejněna též dálkovým přístupem. Adresát tedy nemusí kontrolovat úřední desku v místě, kde se fyzicky nachází, ale může ji sledovat odkudkoliv prostřednictvím sítě internet. Pro posouzení účinků doručení není vůbec podstatné, zda mohl stěžovatel existenci správního řízení a rozhodnutí očekávat nebo ne, neboť to není podmínkou pro účinné doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

[35] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady řízení nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. srpna 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu