



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **obec Orlické Záhoří**, se sídlem Orlické Záhoří 34, zast. JUDr. Jaromírem Císařem, advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Mgr. J. Ž., II) J. Ž.**, proti rozhodnutím ministryně pro místní rozvoj ze dne 14. 5. 2015, čj. 6336/2015-31-4 a čj. 6336/2015-31-5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2018, čj. 10 A 113/2015-71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí do rukou jejího zástupce JUDr. Jaromíra Císaře, advokáta.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] V této věci se vede spor o okruh účastníků zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu a o procesní podmínky, za nichž může být takové řízení vedeno.

[2] Dne 7. 2. 2013 rozhodl Městský úřad Rychnov nad Kněžnou k žádosti žalobkyně jednak o umístění stavby *Skiareál Jadrná*, jednak o změně využití území. Proti tomu se odvolali pánové J. a J. Ž. (dále též „odvolatelé“), jejich odvolání však Krajský úřad Královéhradeckého kraje zamítl dne 6. 1. 2014 pro opožděnost. Odvolatelé se obrátili na žalovaného s podnětem k provedení přezkumného řízení, protože měli za to, že podali odvolání včas. Žalovaný podnětu vyhověl a svými rozhodnutími ze dne 31. 10. 2014,

vydanými ve zkráceném přezkumném řízení, zrušil obě rozhodnutí krajského úřadu ze dne 6. 1. 2014.

[3] Žalobkyně se dozvěděla o rozhodnutích vydaných ve zkráceném přezkumném řízení (*kterými bylo opětovně otevřeno odvolací řízení ve věci umístění stavby a změny využití území*) od krajského úřadu dne 16. 1. 2015 a podala proti nim rozklady. Ty však ministryně zamítla pro nepřipustnost dne 14. 5. 2015, protože žalobkyně nebyla účastnicí řízení o opožděném odvolání, a nemohla proto být ani účastnicí přezkumného řízení, které na toto odvolací řízení navázalo.

[4] Žalobkyně se proti rozhodnutím ministryně bránila žalobou. Městský soud v Praze žalobě vyhověl a svým rozsudkem ze dne 11. 7. 2018 zrušil jak obě rozhodnutí ministryně o rozkladech, tak obě jim předcházející rozhodnutí žalovaného vydaná ve zkráceném přezkumném řízení. V důsledku rozsudku městského soudu tak obživila rozhodnutí krajského úřadu ze dne 6. 1. 2014, jimiž byla zamítnuta odvolání pánů Ž. pro opožděnost.

[5] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Zdůraznil, že krajský úřad v lednu 2014 nerozhodoval o meritu věci, ale pouze o skutečnosti, zda byla odvolání pánů Ž. podána včas. Účastníky těchto řízení tak byli pouze odvolatelé, neboť pouze o jejich právech se rozhodovalo. Žalobkyně proto nemohla být účastnicí ani odvolacího, ani přezkumného řízení. Stěžovatel též podotkl, že pokud by zamítl žádost odvolatelů o zahájení přezkumného řízení, upřel by jim právo na spravedlivý proces.

[6] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že ve zkráceném přezkumném řízení prováděl dokazování, neboť vycházel pouze z obsahu spisu a z podnětu odvolatelů k zahájení přezkumného řízení. Podací lístky, které byly k podnětu připojeny, nejsou „*důkazem, ale podkladem pro rozhodnutí, navíc takovým, který existoval již v době podání odvolání*“. Stěžovatel se též ohradil proti závěru městského soudu, podle nějž přezkumné řízení ve věci nemělo být vůbec vedeno, neboť předmětem sporu byla otázka skutková, nikoli právní. Pro stěžovatele bylo totiž rozhodující, „*zda v dané věci postupovat podle § 90, či § 92 odst. 1 správního řádu*“.

[7] Konečně stěžovatel vyslovil přesvědčení, že přípustná měla být jen žaloba proti rozhodnutím ministryně o rozkladech, nikoli také proti jim předcházejícím rozhodnutím žalovaného. Žalobkyně nemohla být rozhodnutím žalovaného zkrácena na právech, protože z rozhodnutí krajského úřadu, která byla předmětem přezkumného řízení, nenabyla žádných práv.

[8] Žalobkyně se ve svém vyjádření ztotožnila se závěry městského soudu a shrnula své podstatné žalobní argumenty.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] NSS dává v této věci za pravdu městskému soudu. Jeho závěry jen stručně shrne, protože stěžovatel ve své kasační stížnosti nepřináší žádné podnětné úvahy ani nijak nepolemizuje s argumentací městského soudu. Jeho kasační stížnost je ve skutečnosti

pokračování

až na pár posledních vět doslova převzatým textem vyjádření k žalobě. S ním se ovšem ve svém rozsudku vypořádal už městský soud a není účelné, aby NSS opakoval totéž – zvláště v situaci, kdy se stěžovatel ani nesnaží tvrdit, že městský soud opomenul některý z uplatněných argumentů nebo že některé stěžovatelově úvaze špatně porozuměl.

[11] Městský soud nezpochybnil to, že podle judikatury NSS (stěžovatelem citované rozsudky ve věcech 5 As 111/2011 a 10 As 61/2014) a podle závěru č. 79 poradního sboru ministra vnitra se řízení o opožděném či nepřipustném odvolání netýká merita věci a jeho účastníkem je pouze odvolatel. To je logické, protože takové odvolání nemá vliv na právní moc vydaného rozhodnutí, a v žádném případě tak nemůže ovlivnit výkon práv a povinností z něj. V nynějším případě ale šlo o účastenství v přezkumném řízení, jehož výsledkem mohlo být (a zde také bylo) opětovné otevření odvolacího řízení ve věci samé – tj. ve věci, která už v minulosti byla pravomocně rozhodnuta.

[12] Městský soud vyložil § 95 odst. 4 správního řádu (*Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká*) tak, že oním *původním* řízením není řízení o (opožděném) odvolání pánů Ž., ale celé řízení o umístění stavby a o změně využití území. Tento výklad vede k lepší ochraně procesních práv těch účastníků, jimž bylo pravomocným rozhodnutím v prvním stupni přiznáno právo, pro případ, že odvolání proti takovému rozhodnutí – původně posouzené jako nepřipustné či opožděné – bude v přezkumném řízení shledáno odvoláním řádným. Při jiném výkladu by mohla být ohrožena právní jistota těch, kdo se svou žádostí v prvním kole úspěšili a nemají důvod se domnívat, že se tento stav změní. Výklad přijatý městským soudem je rozumný, protože ani řízení zahájené nepřipustným nebo opožděným odvoláním není postupem zcela izolovaným v jakémsi vakuu, ale procesem, který si přece jen zachovává určitou vazbu k původnímu řízení ve věci (a tedy i k jeho okruhu účastníků).

[13] Právo odvolatelů na spravedlivý proces, o němž se stěžovatel zmiňuje, nebylo předmětem řízení o žalobě a nemůže být ani předmětem řízení kasačního. Spornou otázkou naopak bylo, zda nějaké procesní právo má žalobkyně jakožto držitelka pravomocně nabytého práva umístit stavbu. Nejde tu tedy primárně o to, zda podnětu odvolatelů k zahájení a vedení přezkumného řízení mělo být vyhověno, ale zda byla i žalobkyně oprávněna si k tomu případně říci své.

[14] Stěžovatelův názor na to, co je a není dokazování, nemůže obstát. Odvolatelé ve svém podnětu k přezkumnému řízení tvrdili, že odvolání nepodali opožděně, nýbrž včas, a dokládali to podacími lístky k poštovním zásilkám posílaným doporučeně. Tyto podací lístky byly předloženy k prokázání nově tvrzené skutkové okolnosti (že odvolání byla podána večer posledního dne lhůty, ale chybou pošty bylo na zásilkách vyznačeno datum *následujícího* dne); šlo o nově předložené listiny, které předtím žádný správní orgán neviděl a nezkoumal. Stěžovatel má pravdu v tom, že okruh *podkladů pro rozhodnutí* podle § 50 správního řádu se nevyčerpává jen důkazy, ale je širší (návrhy účastníků, skutečnosti známé z úřední činnosti či známé obecně, podklady od orgánů veřejné moci). Není však patrné, do jaké kategorie spadají podle stěžovatele předložené podací lístky. Podle NSS jde (ve shodě s městským soudem) o listiny – důkazní prostředky, jejichž obsah mohl stěžovatel

seznat jen tak, že jimi provedl důkaz. Pro povahu těchto listin coby důkazního prostředku je také nerozhodné, zda listiny existovaly už v době podání odvolání.

[15] NSS má za to, že stěžovatel špatně pochopil úvahu městského soudu, podle níž přezkumné řízení slouží k nápravě nesprávných právních závěrů (rozporu s právními předpisy), nikoli k nápravě skutkových nesprávností. V nynější věci byla podle městského soudu sporná nikoli otázka právní, ale otázka skutková, tedy okamžik, kdy odvolatelé skutečně podali svá odvolání na poštu. K této otázce existovaly navzájem nesouladné listiny a úkony České pošty, tento nesoulad bylo třeba odstranit dokazováním. Stěžovatel vyjadřuje nesouhlas s touto úvahou městského soudu poukazem na to, že odvolání odvolatelů neměla být zamítnuta pro opožděnost, nýbrž měla být projednána věcně. Tím ale jen komentuje výsledek přezkumného řízení, o který městskému soudu nešlo. Městský soud řešil v první řadě, zda mohla být žalobkyně ponechána stranou vedeného přezkumného řízení; a dále pak, zda vůbec byl přípustný *postup* (v podobě přezkumného řízení), kterým stěžovatel ke zmíněnému (či jakémukoli jinému) výsledku dospěl. Stěžovatel tedy přehlíží *procesní* vady vytknuté městským soudem, vůbec se jim nevěnuje a jen trvá na tom, že *výsledek* byl podle ní správně. To ale městský soud neřešil a řešit nemohl.

[16] Nemůže tak uspět ani stěžovatelovo tvrzení, podle nějž mohl soud poskytnout žalobkyni ochranu nanejvýš proti rozhodnutím o rozkladech, nikoli proti rozhodnutím vydaným ve zkráceném přezkumném řízení, jimiž byla zrušena rozhodnutí zamítající odvolání pánů Ž. pro opožděnost. Tato námitka souvisí se základním rozporem mezi širším pojetím účastnictví, jak ho shledal městský soud, a úzkým pojetím, které zastává stěžovatel. Stěžovatel se širším pojetím nesouhlasí, nijak konkrétně však nezareagoval na úvahy, jimiž městský soud vyvrátil jeho pohled na věc, vyjadřovaný již v žalobním řízení. Měl-li městský soud za to, že žalobkyně se měla účastnit již vlastního přezkumného řízení, bylo jen logické, že zrušil i rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení bez její účasti.

[17] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a proto je povinen nahradit úspěšné žalobkyni náklady zastoupení ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna za zastupování se tak zvyšuje o tuto daň ve výši 21 %. Výsledná částka činí 4 114 Kč.

[18] Osoby zúčastněné na řízení by měly právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); to ale v této věci nenastalo.

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

V Brně dne 16. prosince 2019

pokračování

Ondřej Mrákota
předseda senátu