ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce S. b. d. S., zastoupený JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem v Praze, Za Zelenou liškou 967/B, 140 00 Praha 4 proti žalovanému Úřadu Městské části Praha 4, Táborská 350, 140 45 Praha 4, za účasti osoby zúčastněné na řízení M. a. s., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2003, čj. P4/152686/03/OSD/WELL/12999, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2004, čj. 7 Ca 21/2004-53

takto:

I. **Kasační stížnost se zamítá.**

II. **Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

III. **Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.**

Odůvodnění:

Úřad Městské části Praha 4 vydal dne 9. 12. 2003 pod čj. P4/152686/03/OSD/WELL/12999 stavební povolení pro stavbu „B. d. H., P. L., P. 4“ včetně souvisejících inženýrských sítí a revitalizace přírodních ploch na pozemcích č. parc. 816/1, 816/2, 816/3, 836/1 a 852/1 v k. ú. H.. Žalobce společně s o. s. S. p. t. u. r. toto rozhodnutí napadli dne 30. 1. 2004 žalobou u Městského soudu v Praze. Tvrdili, že ačkoli proti napadenému rozhodnutí podali řádně a včas odvolání, žalovaný, aniž o nich rozhodl, je označil za opožděná a stavebníkovi na napadené rozhodnutí vyznačil, že rozhodnutí dne 10. 1. 2004 nabylo právní moci.

Městský soud v Praze žalobu jako nepřípustnou odmítl usnesením ze dne 27. 5. 2004, čj. 7 Ca 21/2004-53. Tímto usnesením současně zamítl návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a odmítl návrh, aby soud uložil osobě zúčastněné na řízení M., a. s., a společnosti H. – V., a. s., povinnost zdržet se do skončení soudního řízení zásahů do pozemků, na nichž byla napadeným rozhodnutím

povolena stavba. V odůvodnění Městský soud v Praze uvedl, že proti napadenému rozhodnutí je přípustné odvolání k Magistrátu hl. m. Prahy, které žalobci ostatně podali. Správní orgán II. stupně o nich dosud nerozhodl a žalobci tedy nevyčerpali řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Skutečnost, že žalovaný na napadeném rozhodnutí vyznačil právní moc, tu nemá význam, neboť o tom teprve bude rozhodovat Magistrát hl. m. Prahy a musí se s tím v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat. K zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pak Městský soud v Praze uvedl, že tento výrok souvisí s výrokem o odmítnutí žaloby. Skončilo-li odmítnutím žaloby řízení, je pojmově vyloučeno přiznání odkladného účinku.

Proti usnesení Městského soudu v Praze brojil kasační stížností již jen sám žalobce („stěžovatel“). Namítl nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby a zamítnutí návrhu na odklad vykonatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Uvedl, že o podaných odvoláních bylo fakticky rozhodnuto již dne 20. 1. 2004, kdy byla na napadené rozhodnutí vyznačena právní moc. Argumentace Městského soudu v Praze, že odvolací řízení dosud neskončilo, tak není zcela v souladu se skutečným stavem věci. Sám odvolací orgán již dal najevo, že postup žalovaného považuje za správný (odpověď odvolacího orgánu na stěžovatelův podnět k odstranění nezákonnosti ze dne 12. 2. 2004). Je tedy zřejmé, že v budoucnu již bude toliko formálně rozhodnuto podle § 60 správního řádu, že právní moc nastala dne 10. 1. 2004. Následná žaloba již nebude reálnou obranou žalobce, neboť stavebník zahájí stavební práce. Ze soudního přezkumu se stane pouhá formalita. Stěžovatel vyjádřil rovněž svoji nespokojenost s tím, že Městský soud nerozhodl přednostně o návrhu na odklad vykonatelnosti.

V samostatném podání pak stěžovatel požádal o odkladný účinek kasační stížnosti.

Ke kasační stížnosti se vyjádřili: 1) žalovaný, který uvedl, že o podaných odvoláních dosud rozhodnutí nebylo, ztotožnil se tedy s názorem Městského soudu v Praze a navrhl zamítnutí kasační stížnosti, 2) Magistrát hl. m. Prahy, který se rovněž ztotožnil s napadeným usnesením, a 3) osoba zúčastněná na řízení M., a. s., která uvedla, že vyčerpáním všech opravných prostředků není pouhé podání odvolání, ale až rozhodnutí o něm. To se dosud nestalo a nebyly tak naplněny podmínky pro podání žaloby. Žalobce staví proti napadenému usnesení Městského soudu v Praze neprávní argumenty a snaží se toliko omezit výkon vlastnických práv druhých osob.

Ze správního spisu vyplynulo, že napadené rozhodnutí bylo účastníkům řízení doručeno vyvěšením na úřední desce dne 10. 12. 2003. Stěžovatel a další čtyři účastníci stavebního řízení dne 13. 1. 2004 podali odvolání, která žalovaný po vyjádření ostatních účastníků řízení dne 24. 2. 2004 předložil k rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy. Všechna podaná odvolání žalovaný v předkládací zprávě

označil za opožděná, neboť prý poslední den lhůty připadl na 9. 1. 2004. Správní orgán II. stupně dosud nerozhodl, protože správní spis byl zaslán Městskému soudu v Praze k projednání žaloby.

Nejvyšší správní soud (dále též „soud“) nejprve posuzoval, zda řízení před soudem nebylo zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, není nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] či nicotné. To nezjistil, a proto přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu a v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.); dospěl k závěru, že kasační stížnost není nedůvodná.

Stěžovatel namítal nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu; nezákonnost prý tkví v tom, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil právní otázku, zda stěžovatel vyčerpal řádné opravné prostředky či nikoli.

Obecnou podmínkou ochrany práv před správním soudem je vyčerpání řádných opravných prostředků, které zákon ve správním řízení připouští (§ 5 s. ř. s). Taková úprava není samoúčelná a má zásadní důvody.

Především ochrana práv před správním soudem je původní ochranou ve věcech porušených nebo ohrožených subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru; jejím cílem je zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno právo. Tento přístup se logicky odráží i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; generální žalobní legitimace tak dává žalobní oprávnění každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu. Tvrzení o tom, že správní rozhodnutí nesprávně zasáhlo do právní sféry žalobce v sobě zahrnuje předpoklad, že takové rozhodnutí je v právní moci, ať již po vyčerpání všech řádných opravných prostředků, či bez jejich využití, jestliže je právní řád nepřipouští. Vedle toho v souladu se zásadou „*vigilantibus iura skripta sunt*“ by každý měl aktivně a důsledně dbát svých práv již v řízení před správním orgánem a teprve poté, kdy je jeho snaha bezvýsledná, obracet se na soud. Klade se tak důraz jednak na respektování požadavku procesní ekonomie, neboť je-li tu otevřena právní možnost nápravy nezákonnosti vyšší správní instancí, není věcný ani právní důvod předkládat věc *in foro*, jednak je zdůrazněna nutnost aktivity subjektů veřejnoprávních vztahů při ochraně jejich subjektivních oprávnění.

Řádné opravné prostředky jsou instituty procesního práva, které – jsou-li podány řádně a včas – dávají účastníkům řízení možnost procesní oprávnění („právo“) iniciovat přezkoumání vydaného správního rozhodnutí dříve než nabude právní moci. Řádné, tj. přípustné a u příslušného správního orgánu včas podané odvolání tedy s sebou pravidelně přináší suspensivní (odkladný) účinek. Účinky právní moci a potažmo i vykonatelnosti se přitom odkládají až do vyřízení opravného prostředku (zde: odvolání).

Odvolání vyřizuje – s výjimkou tzv. autoremedury – odvolací správní orgán; vyřízením je rozhodnutí podle § 59 správního řádu, ale také rozhodnutí podle § 60 správního řádu. Stěžovatel nepopírá, že o podaných odvoláních dosud rozhodnuto nebylo, nicméně se domnívá, že fakticky již rozhodnuto je. Usuzuje tak z dopisu ze dne 12. 2. 2004, který mu k jeho podnětu k odstranění nezákonnosti adresoval odvolací orgán – Magistrát hl. m. Prahy. V tomto dopise odvolací orgán sice konstatoval, že žalovaný při vyznačení doložky právní moci postupoval v souladu se zákonem, uvedl však také, že k otázce počítání lhůt se nemůže objektivně vyjádřit a stanovisko zaujme až poté, co obdrží kompletní správní spis. Zmíněný dopis rozhodně nelze považovat za vyřízení věci; Městský soud v Praze se nemýlil, jestliže svou úvahu o nepřípustnosti žaloby odvodil od toto, že dosud nebylo skončeno odvolací řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti předjímá, že odvolací orgán již toliko formálně rozhodne podle § 60 správního řádu, že odvolání jsou opožděná a že právní moc nastala dne 10. 1. 2004. Následná žaloba prý již nebude reálnou obranou stěžovatelových práv. Stěžovatelova úvaha budoucím postupu odvolacího orgánu je ovšem jen spekulativní. Žalovaný odvolání sice v předkládací zprávě označil za opožděná, rozhodovat o tom však bude odvolací orgán, který názorem žalovaného není vázán a sám se bude muset s otázkou včasnosti řádně vypořádat. Soud rozhodně není povolán k tomu, aby se v této fázi řízení závazně vyjadřoval k otázce včasnosti opravného prostředku.

Je však namístě, aby soud zhodnotil tvrzení stěžovatele o tom, že žalovaný stavebníkovi vyznačil právní moc na napadené rozhodnutí v době, kdy byla podána odvolání a nebylo o nich rozhodnuto. Předně napadené rozhodnutí, jež je založeno ve správním spise, není opatřeno doložkou právní moci. Součástí správního spisu je ovšem dopis adresovaný stavebníkovi (osoba zúčastněná na řízení M., a. s.), ve kterém mu žalovaný sděluje, že napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 10. 1. 2004 a že opožděně byla podána odvolání, o kterých ve smyslu § 60 správního řádu rozhodne odvolací orgán. Zda žalovaný opatřil stejnopis stavebníkova rozhodnutí doložkou právní moci není ze správního spisu zřejmé, nicméně sám stavebník tuto skutečnost připustil ve svém vyjádření k žalobě.

Doložka právní moci není právní skutečností, která by zakládala, měnila nebo rušila právní vztahy; je ale úředním osvědčením o právní skutečnosti (o právní moci). Této doložce přitom svědčí presumpce správnosti a účastník řízení není povinen zkoumat a ověřovat údaje v ní obsažené. Nesprávné vyznačení doložky právní moci tedy účastníky řízení uvádí v omyl, jehož důsledkem může být i omezení na jejich právech a může jim z toho vzejít újma. Bylo vzpomenuto, že o odvolání zpravidla rozhoduje odvolací orgán, a to i o zamítnutí odvolání pro opožděnost. Jedině ten je tedy oprávněn závazně se vyjádřit o tom, zda je odvolání podáno včas, či zda je opožděné.

Správní orgán I. stupně takové oprávnění nemá. Jestliže tedy vyjde v dalším řízení správním najevo, že žalovaný opatřil stejnopis stavebníkova rozhodnutí

doložkou právní moci nesprávně, dopustil se pochybení. Toto pochybení - ať již k němu došlo nebo ne - stěžovateli neztížilo ani neznemožnilo přístup k ochraně jeho práv v odvolacím řízení či případně poté před správním soudem (kde se ovšem podoba procesního útoku proti aktu odvolacího orgánu bude řídit jeho skutečným budoucím obsahem). V době, kdy žalovaný účastníkům řízení poskytl informaci o právní moci, již bylo podáno stěžovatelovo odvolání, o kterém bude odvolací orgán teprve rozhodovat. Cesta ke správnímu soudu tedy uzavřena není.

K obavě stěžovatele, že žaloba směřující proti rozhodnutí podle § 60 správního řádu neochrání jeho práva, je třeba vzpomenout již ustálenou judikaturu správních soudů. Dle té je i rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost, event. nepřípustnost rozhodnutím, podléhajícím kognici správního soudu. Soud však znovu připomíná, že taková úvaha je jen spekulativní, neboť takové rozhodnutí vydáno nebylo.

Stěžovatel brojil také proti tomu, že Městský soud v Praze přednostně nerozhodl o návrhu na odkladný účinek žaloby, ale rozhodl o něm až v konečném usnesení, jímž odmítl žalobu. Stěžovatel má pravdu v tom, soud mimo pořadí věcí, v jakém k němu došly, vyřizuje přednostně také návrhy na přiznání odkladného účinku (§ 56 odst. 1 s. ř. s.). K takovému rozhodnutí soud musí především znát postoj žalovaného, příp. osoby zúčastněné na řízení. Musí mít také k dispozici správní spis, jinak by totiž nemohl hodnotit, zda by výkon nebo jiné právní následky napadeného rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, zda by se přiznání odkladného účinku nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob či není v rozporu s veřejným zájmem.

Stěžovatel podal návrh na přiznání odkladného účinku žalobě dne 8. 3. 2004, dne 15. 3. 2004 Městský soud v Praze vyzval žalovaného, aby se k tomuto návrhu vyjádřil. Vyjádření žalovaného došlo dne 8. 4. 2004, správní spis dne 16. 4. 2004. Měsíc nato Městský soud v Praze o návrhu rozhodl. Není chybou, že rozhodl až v usnesení, kterým řízení skončil. Učinil tak v souladu se zásadou procesní ekonomie. Dospěl-li totiž k závěru, že žalobu je třeba odmítnout, pak jeho úvaha, že samostatné rozhodování o návrhu na odkladný účinek žaloby a procesní úkony na to navazující by řízení zbytečně prodlužovalo, je správná. V projednávané věci Městský soud v Praze o žalobě a o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby rozhodl krátce poté, co měl k dispozici vyjádření dalších účastníků řízení a správní spis; svým postupem ve věci dostál požadavkům § 56 odst. 1 s. ř. s. Nebylo by ani chybou mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé kdyby o návrhu nerozhodl vůbec. Nepřicházel by totiž v úvahu jiný výsledek, než zamítnutí návrhu.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí Městského soudu v Praze je správné, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Jelikož Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl bez odkladu poté, kdy mu byla předložena, nezabýval se z důvodů právě vyložených již návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 16. listopadu 2004

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu