

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci **žalobců: a) M. S., b) M. S.,** zastoupených advokátem JUDr. Jaroslavem Karlem se sídlem Bendova 8, Plzeň, proti **žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, se sídlem Škroupova 18, Plzeň**, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 5. 2004 č. j. 30 Ca 32/2003 – 23,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce M. S. **se zamítá.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

II. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 5. 2004 č. j. 30 Ca 32/2003 – 23 **se** ohledně žalobkyně M. S. **zrušuje** a věc **se** mu v tomto rozsahu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou společnou kasační stížností se oba žalobci domáhali zrušení shora uvedeného usnesení krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto, že žaloba se odmítá; dále bylo rozhodnuto o vrácení soudního poplatku a o náhradě nákladů řízení.

Z odůvodnění napadeného usnesení se podává, že oba žalobci se žalobou domáhali zrušení rozhodnutí Okresního národního výboru Plzeň-sever, odboru výstavby a územního plánování, ze dne 25. 7. 1989 čj. výst. 1829/89 ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne

17. 2. 2003 čj. RR/217/03-74 a vrácení věci Městskému úřadu Nýřany k dalšímu řízení. Uvedeným rozhodnutím žalovaného bylo jako nepřípustné zamítnuto odvolání žalobkyně M. S. proti citovanému rozhodnutí Okresního národního výboru Plzeň-sever, kterým byla stavebníkům L. a I. T. povolena stavba rekreační chaty na pozemku parc. č. 24/8 v katastrálním území K.

Ze soudního spisu je patrno, že žalovaný jednak rozhodnutím ze dne 17. 2. 2003 čj. RR/217/03-74 zamítl jako nepřípustné odvolání žalobkyně M. S. proti výše uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a jednak rozhodnutím ze dne 12. 2. 2003 čj. RR/216/03-73 zamítl jako nepřípustné odvolání žalobce M. S. proti témuž rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Rozhodnutí žalovaného bylo žalobkyni M. S. doručeno dne 24. 2. 2003.

Žaloba byla odůvodněna tím, že žalobci jsou vlastníky nemovitostí, které sousedí s rekreační chatou na pozemku parc. č. 24/8 v katastrálním území K., jejíž stavba byla povolena shora uvedeným rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Žalobci tak jsou podle § 59 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí, účastníky stavebního řízení. Uvedeným rozhodnutím žalobci byli zkráceni na svých právech. Podmínky řízení jsou splněny tím, že žalobci vyčerpali řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem; když proti rozhodnutí podali v zákonné lhůtě odvolání, vyčerpali tak jediný přípustný opravný prostředek a rozhodnutí v odvolacím řízení nabylo právní moci. Stavební řízení trpí celou řadou vážných vad, které jsou v žalobě podrobně uvedeny. Oba žalobci byli společně zkráceni na svých procesních právech, když s nimi nebylo jednáno jako s účastníky stavebního řízení, ač s nimi mělo být takto jednáno. Oba žalobci podali včas odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, odvolací orgán však o jejich odvolání rozhodl nesprávně.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zejména uvedl, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně vykazuje četné nedostatky, mezi nimiž je i stanovení okruhu účastníků řízení ve smyslu § 59 odst. 1 stavebního zákona. V průběhu celého řízení o odvolání žalobkyně M. S. vycházel žalovaný z okruhu účastníků řízení stanovených stavebním úřadem v roce 1989. Proti stavebnímu povolení nebylo v zákonem stanovené lhůtě podáno odvolání, ani nebylo postupováno podle § 63 nebo § 65 správního řádu, proto stavebník stavbu realizoval v dobré víře. Žalobkyně M. S. o realizaci stavby věděla, bylo jí známo i umístění stavby, ale nevyužila možností, které poskytuje správní řád. Žalovanému rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo známo, jinak by zasáhl, rozhodnutí by bylo zrušeno i pro další vážné nedostatky a věc vrácena k novému projednání. Žalovaný ve svém rozhodnutí vycházel ze známého okruhu účastníků stavebního řízení, který nebyl nikým napaden. Ust. § 68 správního řádu neumožňuje zasahovat do pravomocného rozhodnutí po uplynutí lhůty 3 let od právní moci, proto bylo nutno o odvolání rozhodnout ve smyslu § 60 správního řádu tak, že bylo zamítnuto jako nepřípustné. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud mj. zjistil, že shora uvedeným rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla povolena stavba uvedené rekreační chaty a že s žalobci nebylo jednáno jako s účastníky řízení. Dne 19. 2. 2003 vyznačil Městský úřad Nýřany, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nabylo právní moci dne 16. 9. 1989.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně M. S.odvolání, které bylo doručeno Okresnímu úřadu Plzeň-sever dne 13. 12. 2002. Odvolání zdůvodnila především tím, že ve stavebním řízení s ní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, i když s ní takto mělo být jednáno; toto procesní postavení vyplývá z § 59 odst. 1 stavebního zákona.

Žalovaný o tomto odvolání rozhodl tak, jak je již shora uvedeno. V odůvodnění dodal, že v současné době, po uplynutí 3 let, již § 68 správního řádu správním orgánům nedovoluje,

aby i chybné rozhodnutí měnily či rušily. Poté, kdy tato objektivní lhůta uplynula, je již zájem na právní jistotě silnější než snaha napravit i nezákonné rozhodnutí, které se stává „právně nedotknutelným“.

Proti shora uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal dne 5. 12. 2002 odvolání rovněž žalobce M. S., a to ze shodných důvodů jako žalobkyně M.S. Odvolání bylo žalovaným zamítnuto rozhodnutím ze dne 12. 2. 2003 čj. RR/216/03-73.

Krajský soud vyšel z ust. § 59 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 30 6. 1998, podle něhož byli účastníky stavebního řízení stavebník, jakož i organizace a občané, kteří mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám a jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být stavebním povolením dotčeny. Žalobkyně M. S. byla tedy objektivně účastnicí správního řízení, avšak správní orgán I. stupně s ní jako s účastnicí nejednal.

Krajský soud dovodil, že správní řád, který se na věc vztahuje, výslovně nestanoví lhůtu k podání odvolání tzv. opomenutými účastníky řízení, jimiž byli v tomto případě žalobci. Podle názoru soudu však nelze dovodit, že v takovém případě může být odvolání podáno kdykoli. U všech přezkumných správních řízení dochází ke kolizi požadavku, aby každé rozhodnutí správního orgánu bylo zákonné, s požadavkem, aby nebyla narušována právní jistota ohledně nabytých práv. U tzv. mimořádných opravných prostředků řeší zákonodárce tuto kolizi mj. stanovením objektivní lhůty k povolení či nařízení obnovy řízení (§ 63 odst. 3 správního řádu) a ke zrušení nebo změně rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 68 odst. 1 správního řádu). Krajský soud má v těchto souvislostech za to, že ani lhůta k podání odvolání opomenutými účastníky řízení nemůže být delší než objektivní tříletá lhůta v případě uvedených tzv. mimořádných opravných prostředků. Její počátek by tak byl vázán na den oznámení rozhodnutí tomu z neopomenutých účastníků řízení, jemuž bylo rozhodnutí správního orgánu oznámeno jako poslednímu. Krajský soud v projednávané věci dovodil, že opomenutí účastníci řízení nemohli podat včasné odvolání po dni 31. 8. 1992.

Krajský soud, na rozdíl od žalovaného, považuje odvolání žalobkyně M. S. nikoli za nepřípustné, nýbrž za opožděné. Podle názoru soudu však tato procesní vada sama o sobě nemá za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Podle § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřípustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.

Podle názoru krajského soudu nevyčerpáním řádného opravného prostředku je třeba rozumět nejen jeho nepodání vůbec, ale i jeho opožděné podání.

Krajský soud žalobu usnesením odmítl, a to ve vztahu k žalobkyni M. S. proto, že žaloba je podle s. ř. s. nepřípustná, jelikož nevyčerpala řádný opravný prostředek v řízení před správním orgánem (§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.). Ve vztahu k žalobci M. S. byla žaloba odmítnuta proto, že byla podána osobou zjevně neoprávněnou (§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Tohoto žalobce se totiž ve druhé správní instanci týkalo nikoli napadené rozhodnutí žalovaného, nýbrž jeho rozhodnutí ze dne 12. 2. 2003 čj. RR/216/03-73, které není napadáno.

Ve společné kasační stížnosti žalobci uvedli, že správní řád velmi precizně upravuje jednotlivé instituty opravných prostředků a zároveň je od sebe odděluje.

Oba tyto procesní nástroje však nelze spolu slučovat nebo navzájem zaměňovat, a ani jejich části navzájem propojovat. Jestliže správní řád výslovně nestanovuje těm účastníkům, s nimiž právní orgán nejednal, ač byl povinen, lhůtu k podání odvolání,

pak to není nedostatkem zákona, ale jeho záměrem, který nelze obcházet a cestou analogie legis jej omezit. Správní řád má nepochybně zájem na právní jistotě všech účastníků řízení, nikoli jen těch, s nimiž správní orgán jednal. Jestliže by tedy žalobkyni byla dána příležitost nahlédnout do podkladů rozhodnutí, vytýkané nedostatky by namítala. Ani žalobci nebyla dána příležitost, aby mohl hájit svá práva.

Kasační stížnost dovozuje, že odvolání žalobců bylo podáno oprávněnými osobami a bylo podáno včas. Navrhuje se, aby napadené usnesení krajského soudu bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti opakuje již dříve použitou právní argumentaci. Dochází k právnímu závěru, že z důvodů zachování právní jistoty není možné po uplynutí lhůt pro obnovu řízení a pro zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení tato rozhodnutí rušit s tím, že právní moci nabývá rozhodnutí doručením o odvolání poslednímu známému účastníkovi řízení.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

Kasační stížnost žalobce M. S. byla zamítnuta z těchto důvodů:

V projednávané věci podali oba žalobci samostatně odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaný o těchto odvoláních samostatně rozhodl. Ohledně žalobce M. S. se tak stalo rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 2. 2003 čj. RR/216/03-73, ohledně žalobkyně M. S. žalovaný rozhodl dne 17. 2. 2003 pod čj. RR/217/03-74.

Oba žalobci podali společnou žalobu ke krajskému soudu; v ní však napadali pouze rozhodnutí žalovaného, které bylo vydáno ve věci žalobkyně M. S. (čj. RR/217/03-74 ze dne 17. 2. 2003).

Správní soudnictví vychází z koncepce, podle níž žalobní legitimaci má ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech (srov. § 65 odst. 1 s. ř. s.). Výjimkou je pouze zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu (§ 66 s. ř. s.). V projednávané věci však žalobce M. S. v žalobě sice tvrdil, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, avšak žalobou nenapadl rozhodnutí žalovaného čj. RR/216/03-73 ze dne 12. 2. 2003, které se ho týkalo. Soudní řád správní nepřipouští, aby jeden žalobce „podporoval“ v žalobě druhého žalobce při ochraně jeho subjektivních veřejných práv.

Krajský soud tedy v souladu se zákonem ohledně žalobce M. S. žalobu odmítl, protože byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou (§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.) a Nejvyšší správní soud kasační stížnost tohoto žalobce jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a rozhodl, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení, protože mu náklady nevznikly.

Řízení ohledně žalobce M. S. je skončeno.

Kasační stížnost žalobkyně M. S. považuje Nejvyšší správní soud za důvodnou.

Podle právního názoru krajského soudu požadavek právní jistoty ohledně nabytých práv odůvodňuje řešení, podle něhož ani lhůta k podání odvolání tzv. opomenutými účastníky řízení nemůže být delší než objektivní tříletá lhůta v případě tzv. mimořádných opravných prostředků (obnova řízení podle § 63 odst. 3 správního řádu; zrušení nebo změna rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 68 odst. 1 správního řádu). Krajský soud počátek běhu této tříleté lhůty váže na den oznámení rozhodnutí tomu z neopomenutých účastníků řízení, jemuž bylo rozhodnutí správního orgánu oznámeno jako poslednímu. Dospěl tak k závěru, že v projednávané věci bylo možno podat včasné odvolání do 31. 8. 1992. Ust. § 68 písm. a)

s. ř. s. v projednávané věci krajský soud vyložil tak, že nevyčerpáním přípustného řádného opravného prostředku je třeba rozumět nejen jeho nepodání vůbec, ale i jeho opožděné podání. Žalobu žalobkyně M. S. tedy zamítl proto, že byla podle s. ř. s. nepřípustná (§ 47 písm. d) s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud nepovažuje právní názor krajského soudu za správný. Předně je nutno poznamenat, že shora uvedená právní konstrukce krajského soudu, spočívající na tom, že nevyčerpáním přípustného řádného opravného prostředku je třeba rozumět i jeho opožděné podání, je chybná již proto, že žalobním bodem může být právě tvrzení, že odvolání bylo podáno včas. Další právní konstrukce krajského soudu, která, s odkazem na požadavek právní jistoty, vychází z toho, že lhůta k odvolání počíná běžet dnem, kdy rozhodnutí bylo doručeno poslednímu z neopomenutých účastníků řízení, nemá oporu v zákoně. Odmítnutí žaloby s poukazem na její nepřípustnost podle ust. § 68 písm. a) s. ř. s. zde tedy nepřipadá v úvahu.

Věc je tedy nutno posoudit na základě zjištění, kdy a zda vůbec bylo prvoinstanční správní rozhodnutí žalobkyni doručeno. Jen tak je možné učinit si úsudek, zda odvolání bylo podáno opožděně nebo včas, zda rozhodnutí již nabylo právní moci, případně zda alespoň běží lhůta pro použití mimořádných opravných prostředků. Z obsahu spisu však skutečnost, zda a kdy bylo žalobkyni M. S. rozhodnutí správního orgánu I. stupně doručeno či jinak oznámeno, nelze jednoznačně určit. Z obsahu odvolání je přitom zřejmé, že o něm měla povědomost. Pro posouzení otázky včasnosti odvolání žalobkyně tedy nevycházel soud z řádně zjištěného skutkového stavu. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně zajisté nenabylo právní moci jen proto, že na něm správní orgán dodatečně doložku právní moci vyznačil.

Nejvyšší správní soud tedy zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Krajský soud v dalším řízení zruší rozhodnutí žalovaného. Ten bude vázán právním názorem soudu tak, že odvolání žalobkyně není nepřípustné. V dalším řízení pak mj. zjistí, kdy a jak bylo žalobkyni doručeno či jinak oznámeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a teprve poté si učiní úsudek o otázkách právní moci, běhu lhůt a včasnosti podaného odvolání.

Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Krajský soud opětovně doměří soudní poplatek a v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věta první s. ř. s.) úspěšné žalobkyně.

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

V Brně dne 20. dubna 2005

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu