

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobce: **AUTOMOTOKLUB SOBĚSLAV**, se sídlem Jiráskova 407/II, Soběslav, zastoupen JUDr. Josefem Šírkem, advokátem v Českých Budějovicích, Dr. Bureše 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2006, čj. 38499/2006-83/2323, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2010, čj. 5 Ca 16/2007 - 55,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**
II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Soběslav povolil rozhodnutím ze dne 27. 4. 2005 k návrhu stavebníka I. F. umístění stavby „Rekreační areál Dráchov – II. etapa“. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí Krajský úřad Jihočeského kraje zamítl. Dne 5. 12. 2005 žalobce požádal o povolení obnovy řízení. Jako důvody obnovy uvedl důvody podle § 62 odst. 1 písm. b), c) a e) zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Rozhodnutí v řízení, jehož obnovy se domáhal, záviselo na posouzení předběžné otázky, která byla následně posouzena jinak. Žalobci byla rovněž odňata možnost se aktivně účastnit části řízení. Krajský úřad zamítl návrh na povolení obnovy řízení jako nedůvodný rozhodnutím ze dne 26. 7. 2006 a žalovaný následně odvolání žalobce zamítl rozhodnutím ze dne 13. 11. 2006.

II.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Namítl, že v posuzované věci byly dány důvody pro obnovu řízení. Územní rozhodnutí se opírá o hlukovou studii, která není podložena měřením. Ze studie, předložené žalobcem, přitom vyplynulo, že umístění navrhované stavby je v dané lokalitě nevhodné a vliv stavby na životní prostředí je negativní. Žalobce rovněž nebyl přibrán jako účastník do řízení před orgánem ochrany přírody a krajiny ve věci zásahu do významného krajinného prvku, ač je vlastníkem dotčených pozemků. Byla mu tak odňata možnost hájit svá práva v této fázi povolovacího řízení. Stavba byla povolena i na pozemních, které jsou součástí významného krajinného prvku. Žalobce zpochybňoval i řízení ve věci sjezdu z parkoviště (odpočívky), neboť bylo vedeno bez účasti žalobce a nebyli o něm vyrozuměni všichni účastníci. Namítl, že přijaté řešení sjezdu z parkoviště je v rozporu s § 11 odst. 1 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. Ve věci navíc nebyla vypracována studie dopravy v pohybu. Žalobce dále namítl, že povodňová komise města Soběslav nesouhlasila s umístěním stavby v zátopovém území řeky Lužnice.

[3] Městský soud v Praze žalobu zamítl. Uzavřel, že nezákonnost územního rozhodnutí způsobená použitím nezpůsobilé hlukové studie by mohla být důvodem pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu. Nemůže však vést k obnově řízení. Totéž platí o tvrzené nezákonnosti dopravního řešení stavby, konkrétně zřízení sjezdu z parkoviště. Takové vady mohou být uplatněny v odvolání a v žalobě proti územnímu rozhodnutí. U námitky žalobce, že mu byla odňata možnost účastnit se řízení před orgánem ochrany přírody a krajiny, pak není splněna podmínka pro povolení obnovy řízení uvedená v § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy že náprava nesprávného postupu nemohla být sjednána v odvolacím řízení. Pokud by šlo o řízení, jehož měl být žalobce účastníkem, mohl jako opomenutý účastník podat proti takovému rozhodnutí odvolání. Ze spisu není zřejmé, že by tak učinil. Rovněž pokud žalobce namítl, že mu byla odňata možnost účastnit se některých řízení, týkajících se sjezdu z parkoviště, mohl a měl napadnout rozhodnutí vydaná v těchto řízeních. Důvodem pro obnovu řízení není ani to, že žalobcova práva byla případně porušena v jiném předchozím řízení, které mohlo souviset s umístěním stavby. Správní orgán při posuzování návrhu na obnovu řízení nezkoumá, co se v jiném řízení stalo a zda se to stalo v souladu se zákonem, ale musí zjistit, zda jsou dány důvody pro obnovu řízení. K žádnému z důvodů podle § 62 odst. 1 správního řádu pak nelze přiřadit ani nesouhlas povodňové komise města Soběslav s umísťovanou stavbou. Městský soud se pro opožděnost nezabýval námitkou, že správní orgány pochybily, pokud jeho návrh, označený jako návrh na povolení obnovy řízení, nehodnotily podle obsahu a nezkoumaly, zda by nemohl být podnětem k zahájení přezkumného řízení podle § 65 a násl. správního řádu.

III.

[4] Rozhodnutí městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Městský soud chybně posoudil rozsah a charakter žalobních bodů, což vedlo k tomu, že se s jednou námitkou nesprávně nezabýval pro opožděnost. Řízení, které předcházelo vydání napadeného rozsudku, trpělo celou řadou vad počínaje způsobem doručování, až po porušení § 19 odst. 2 správního řádu. V důsledku toho nebyl podnět stěžovatele a na něj navazující podání posouzeny též z hlediska, zda neodůvodňují zahájení přezkumu mimo odvolací řízení. Z odůvodnění správních rozhodnutí je přitom zjevné, že

správní orgány si byly vědomy formálního pochybení stěžovatele, který podání podřadil pod § 62 správního řádu, včetně toho, že stěžovatel by zřejmě byl úspěšný, pokud by své podání řádně označil. Správní orgány podnět v souladu s jeho označením, ale v rozporu s § 19 odst. 2 správního řádu posuzovaly pouze z hlediska naplnění důvodů podle § 62 správního řádu. Přitom následný podnět ze dne 29. 5. 2006 žalovaný posuzoval podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb. Tím byl stěžovatel zkrácen na právu, aby bylo jeho podání posouzeno podle skutečného obsahu. Správní orgány tedy nezjistily skutečné důvody a povahu podnětu a tím porušily zásadu materiální pravdy. Tato pochybení měla zásadní vliv na zákonnost rozhodnutí. Výtku o nezákonnosti řízení a nezákonnosti napadeného rozhodnutí uplatňoval stěžovatel od počátku soudního řízení. Neobstojí pak „obezlička“ městského soudu, že toto tvrzení stěžovatele představuje nový žalobní bod, který byl uplatněn až po uplynutí zákonné lhůty. Napadený rozsudek městského soudu je podle stěžovatele též nesrozumitelný, neboť se soud řádně nevypořádal s námitkami stěžovatele. Městský soud se v řízení dopustil průtahů, které stěžovatele poškodily v navazujících řízeních.

IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační námitky jsou nedůvodné. Stěžovatel byl v průběhu celého správního řízení zastoupen. Podání stěžovatele bylo označeno jako návrh na povolení obnovy řízení a výslovně v něm stěžovatel požadoval posouzení důvodů obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. a) až e) správního řádu. V souladu s § 19 odst. 2 správního řádu z něj bylo zřejmé, kdo jej činí, které věci se podání týká a co navrhuje. V odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu stěžovatel opět výslovně uvedl, že se domáhá povolení obnovy řízení. Současně s řízením o povolení obnovy podal stěžovatel podnět k přezkoumání pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, který byl posouzen v souladu s platnou právní úpravou podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb. Stěžovatel tedy využil též mimořádný opravný prostředek obdobný předchozí právní úpravě, obsažené v § 65 a násl. správního řádu. Stěžovatel nijak neupřesnil, jak mohl být žalobou napadeným správním rozhodnutím zkrácen na svých právech.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Kasační stížnost není důvodná.

[7] Předně je třeba konstatovat, že se městský soud v rozsudku uplatněnými žalobními body zabýval velmi podrobně a z tohoto hlediska lze jeho postupu stěží cokoli vytýkat. Jeho rozsudek není nepřezkoumatelný, je z něj naprosto zřejmé, jakými úvahami se soud při rozhodování řídil a o jaké důvody své rozhodnutí opřel. Měl na zřeteli, že přezkoumáváno je rozhodnutí o návrhu na nařízení obnovy řízení, nikoli rozhodnutí vydané v „původním“ správním řízení, které bylo završeno vydáním územního rozhodnutí. Správně jednotlivá žalobní tvrzení konfrontoval s tím, zda mohou odůvodnit nařízení obnovy řízení a podrobně vždy zdůvodnil, proč tomu tak není.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti zaměřil svoji pozornost na to, zda postupovaly správní orgány správně, pokud podání ze dne 5. 12. 2005 posoudily jako návrh na povolení obnovy

řízení podle § 62 správního řádu a nikoli jako podnět k přezkumu mimo odvolací řízení podle § 65 uvedeného zákona. Nejprve však bylo třeba posoudit, zda stěžovatel učinil tuto problematiku předmětem řízení o správní žalobě, zda některý z řádně uplatněných žalobních bodů umožnil, aby se touto okolností městský soud věcně zabýval. Městský soud v závěru svého rozhodnutí pouze poznamenal, že tento žalobní bod stěžovatel uplatnil více než tři roky po podání žaloby, tedy opožděně a jen na okraj uvedl, že stěžovatele vedle návrhu na povolení obnovy řízení podal rovněž podnět k zahájení přezkumného řízení, kterému však správní orgán rovněž nevyhověl.

[9] Patrně v reakci na závěr městského soudu o opožděnosti žalobního bodu formuloval stěžovatel kasační tvrzení, že již podaná žaloba dávala soudu prostor se tímto aspektem věci zabývat. Odůvodňoval to zejména opakovaným uvedením pojmu „nezákonnost“ v bodě III. žaloby. Tato námitka není důvodná. Nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí je především důvodem pro jeho zrušení ve správním soudnictví (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a např. tvrzená nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení je kasačním důvodem proti rozhodnutí krajských soudů. Je proto zcela přirozené, že účastníci řízení před správními soudy svá tvrzení směřují k prokázání nezákonnosti nejprve správního rozhodnutí a posléze případně rozhodnutí soudního. Jde o pojem, který je běžně užíván a nelze proto jen z tohoto důvodu tvrdit, že jím měl stěžovatel na mysli rozpor s právními předpisy podle § 65 odst. 2 správního řádu.

[10] Především však kasačnímu tvrzení nesvědčí kontext, ve kterém stěžovatel pojem „nezákonnost“ v žalobě použil. Na druhé straně žaloby stěžovatel uvedl, že *„důvody, pro které mělo být správní řízení obnoveno jsou následující: nezákonnost rozhodnutí – územní rozhodnutí se opírá o hlukovou studii, která není podložena měřením (...) nezákonnost rozhodnutí – zásah do významného krajinného prvku“* . Nemá tak oporu v podané žalobě následné kasační tvrzení, že stěžovatel již v žalobě brojil proti tomu, že rozhodnutí o návrhu na obnovu řízení nemělo být vůbec vydáno a že se ve skutečnosti domáhal přezkumu mimo odvolací řízení. Naopak, z podané žaloby je stanovisko žalobce nepochybné; žalobce jednoznačně argumentoval tím, že důvody obnovy správního řízení dány byly a spatřoval je v tvrzené nezákonnosti podkladových rozhodnutí. Není proto důvodné tvrzení, že již podaná žaloba obsahovala žalobní bod, který stěžovatel v podané replice pouze rozvedl. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78, zdůraznil, že smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným - nicméně srozumitelným a jednoznačným - vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat. Těmto požadavkům podaná žaloba dostála, žalobní body obsahovala, avšak žalobní body jiné, než následně stěžovatel tvrdí v kasační stížnosti. V rozsahu uplatněných žalobních bodů městský soud napadené rozhodnutí řádně a podrobně přezkoumal.

[11] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná rovněž tehdy, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. S odkazem na výše uvedené důvody proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační námitka o nesprávném posouzení podání z hlediska

případného splnění podmínek pro přezkum v mimoodvolacím řízení nebyla uplatněna ve lhůtě pro podání žaloby a je proto v řízení o kasační stížnosti nepřípustná. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že vyjádření k podané žalobě bylo stěžovateli doručeno teprve relativně dlouho po podání žaloby, neboť lhůta k podání žaloby, ve které lze žalobu rozšířit o další žalobní body již mezitím marně uplynula (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Smyslem procesního oprávnění k podaní repliky k vyjádření žalovaného k podané žalobě není poskytnout žalobci další lhůtu pro uplatnění nových žalobních námitek, ale umožnit mu reagovat na argumenty, které k podané žalobě uplatnil žalovaný.

[12] Obdobně je třeba přistupovat i k dalším kasačním námitkám. Stěžovatel vychází z přesvědčení, že správní orgány měly již jeho podání ze dne 5. 12. 2005 hodnotit z hlediska, zda neobsahuje důvody pro přezkum správních rozhodnutí mimo odvolací řízení a zda nedošlo k omylu v označení podání. Rovněž tato námitka byla poprvé vznesena až v řízení před Nejvyšším správním soudem, resp. po marném uplynutí lhůty k podání žaloby a je proto nepřípustná. Stěžovatel naopak v podané žalobě zcela zřetelně a nepochybně vycházel z toho, že podal návrh na povolení obnovy řízení, návrhu nebylo vyhověno a v žalobě uváděl důvody, pro které mu vyhověno být mělo. I přesto však lze stručně konstatovat, že správní orgány dodržely pravidlo o nutnosti posuzovat podaní vždy podle obsahu a nikoli podle toho, jak je označeno, které bylo obsaženo v § 19 odst. 2 správního řádu. V podání stěžovatele ze dne 5. 12. 2005 je nepochybně jeho obsah v souladu s jazykovým vyjádřením a s jeho označením. Podání je uvozeno jako „Návrh na povolení obnovy řízení“. Stěžovatel v něm dále uvedl, že návrh na povolení obnovy řízení podává v zákonné lhůtě, včetně grafického zvýraznění podtržením, jaký návrh podává a čeho se domáhá. Dále v něm uvedl, že se dovolává hned několika zákonem předpokládaných důvodů pro obnovu řízení a uzavřel, že důvody pro „zahájení obnovy řízení“ jsou dány. Správní orgán proto nemohl mít ani nejmenší pochybnost o obsahu návrhu na zahájení řízení a postupoval správně, pokud rozhodl o návrhu na obnovu řízení. Tomu ostatně korespondovala i soudní žaloba. Pravidlo, že každé podání je třeba posuzovat podle jeho obsahu, nelze dezinterpretovat tak, že podání, jehož obsah je zcela nepochybný, bude následně interpretováno odlišně pouze v důsledku změny právního názoru jeho autora, popř. změny procesní situace. Pokud tedy stěžovatel teprve posléze dospěl k tomu, že tvrzené skutečnosti nelze považovat za důvody, pro které by bylo možné nařídit obnovu řízení, lze mu v tomto ve shodě s právními názory městského soudu přisvědčit. Předmět správního řízení završeného soudem přezkoumaným správním rozhodnutím však byl dán tím, čeho se u správního orgánu domáhal. Proto rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení a rozhodnutí o odvolání nejsou nezákonná a městský soud správně podanou žalobu zamítl.

[13] S odkazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu podle obsahu soudního spisu nevznikly náklady řízení nad rámec běžné činnosti.

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

V Brně 31. května 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu