

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **DOGROSE a. s.,** se sídlem nám. Jiřího z Lobkovic 2406/9, Praha 3, zastoupeného Mgr. Lenkou Hnilicovou, advokátkou se sídlem Lublaňská 55, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 10. 2008, sp. zn. S-MHMP 584976/2008/OST/Ca, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2011, čj. 5 Ca 392/2008 - 73,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

1. Rozhodnutím ze dne 1. 10. 2008, sp. zn. S-MHMP 584976/2008/OST/Ca, žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, Odboru stavebního, ze dne 8. 8. 2008, čj. P4/110900/08/OST/PAHA/1406, kterým bylo podle § 139 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, žalobci jako vlastníku stavby bytového domu č. p. 340, Lopatecká 24, Praha 4, na pozemku parc. č. 703, v katastrálním území Podolí, nařízeno provedení udržovacích prací.

II.

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který je rozsudkem ze dne 30. 9. 2011, čj. 5 Ca 392/2008 - 73, zrušil.

3. Městský soud s odkazem na § 82 odst. 2 správního řádu uvedl, že odvolání musí vedle základních náležitostí dle § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat i specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, rozsah, v němž jej napadá, a konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení. Pokud odvolání nemá některou z náležitostí stanovených v § 82 odst. 2 správního řádu, správní orgán je povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu, pomoci odvolateli odstranit nedostatky nebo jej vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu.

4. Městský soud zdůraznil, že správní řád z roku 2004 oproti předchozí právní úpravě správního řízení zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu. Podle § 89 odst. 2 věty druhé tohoto zákona totiž odvolací orgán posuzuje správnost napadeného rozhodnutí zásadně v rozsahu námitek uplatněných v odvolání. Odvolání žalobce neobsahovalo odvolací důvody s tím, že je žalobce doplní ve lhůtě patnácti dnů. Takové vyjádření však podle městského soudu nemohlo nic změnit na povinnosti správního orgánu postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu. Žalobce tím dal pouze najevo, že hodlá doplnit odvolání o odvolací důvody. Městský soud proto uzavřel, že správní orgán měl učinit opatření k odstranění nedostatků odvolání, nikoliv sám vyhledávat možné vady. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009 - 53 (veškerá rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), soud také dovodil, že správní orgán měl uvedenou povinnost bez ohledu na to, že žalobce odvolací důvody následně nedoplnil.

5. Postup žalovaného, který rozhodl o odvolání bez znalosti konkrétních námitek, městský soud považoval za nepřípustný a rozporný s výše uvedenými procesními pravidly správního řádu. Soud nehodnotil ostatní žalobní námitky, neboť je bude v doplnění odvolání řešit žalovaný, budou-li uplatněny.

6. Městský soud ve svém rozhodnutí vyšel z toho, že odvolání nebylo doplněno. Taková písemnost totiž nebyla součástí správního spisu a nedoložil ji ani žalobce. I kdyby však bylo odvolání řádně doplněno do doby vydání rozhodnutí žalovaného, bylo by podle městského soudu třeba napadené rozhodnutí zrušit, neboť žalovaný na žádné doplnění odvolání nereagoval.

III.

7. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

8. Stěžovatel namítl, že v době jeho rozhodování nebyl ustálený právní názor na problematiku doplnění odvolání. Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 4/2009 - 53, na který městský soud odkázal, byl vydán až dne 6. 3. 2009.

9. Dále stěžovatel trval na tom, že v posuzované věci odvolání mělo náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu, proto nebylo třeba vyzývat žalobce k jejich doplnění. K obsahu předmětného odvolání stěžovatel uvedl, že „*je zřejmé, kdo je činí, které věci se týká, a identifikace odvolatele včetně řešení otázky, proti které odvolání směřuje*." Dále stěžovatel konstatoval, že správní řád nezná pojem blanketní odvolání. Podstatné je, zda odvolání má potřebné náležitosti k tomu, aby odvolací orgán mohl podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a předcházejícího řízení s právními předpisy. Podle stěžovatele odvolání žalobce mělo náležitosti potřebné k postupu podle § 89 a násl. správního řádu.

10. Žalobce nepožádal o stanovení lhůty k doplnění odvolání, proto správní orgán nebyl podle stěžovatele povinen takovou lhůtu určit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu. Pokud žalobce sám sdělil, že odvolání doplní a stanovil si k tomu lhůtu, nebylo třeba vyzývat jej k doplnění. Stěžovatel zdůraznil, že na uvedeném závěru nemohla nic změnit ani okolnost, že žalobce v této lhůtě podání nedoplnil. Pokud stěžovatel posoudil rozsah odvolání podle § 82 odst. 2 správního řádu, postupoval v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu. Městskému soudu přitom vytkl, že v řízení nevycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

11. Stěžovatel také namítl, že je rozsudek městského soudu v rozporu s čl. 95 odst. 1 Ústavy. „*(Z)a situace, kdy žalobou napadené rozhodnutí žalovaného bylo přezkoumáno Ministerstvem pro místní rozvoj, které neshledalo rozpor s právními předpisy, že [prvostupňové] rozhodnutí... bylo vykonáno, měl Městský soud v Praze přihlédnout při vydání rozsudku též k základní zásadě soudního řízení správního i správního řízení, tj. zásadě hospodárnosti. Odrazem zásady hospodárnosti je i Nejvyšším správním soudem připomínaný princip proporcionality.*" V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2006, čj. 5 A 126/2002 - 55, dle kterého je třeba hodnotit napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí jemu předcházející jako celek, a proto je na místě zrušit rozhodnutí žalovaného správního orgánu teprve tehdy, pokud k porušení zákona došlo v takové intenzitě, že by byla zpochybněna zákonnost posuzovaného správního řízení jako celku.

IV.

12. Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V.

13. 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. 3, 4 s. ř. s.).

14. Kasační stížnost není důvodná.

15. Nejvyšší správní soud především neshledal důvodnou námitku, že v době rozhodování stěžovatele neexistoval ustálený právní názor na problematiku doplnění

odvolání. Městskému soudu nelze vytýkat, že odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu, který byl vydán až po rozhodnutí stěžovatele. Úkolem správního soudu je přezkoumat v rozsahu žalobních námitek správnost napadeného rozhodnutí po věcné a procesní stránce. V posuzované věci městský soud zaujal právní názor na doplnění odvolání a na podporu tohoto závěru poukázal na skutečnost, že se stejně vyjádřil již i Nejvyšší správní soud. Není přitom podstatné, kdy bylo rozhodnutí zdejšího soudu vydáno.

16. Dále Nejvyšší správní soud ze spisů zjistil, že odvolání žalobce obsahovalo náležitosti podání dle § 37 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel se však mýlil v názoru, že nebylo třeba vyzvat žalobce k doplnění odvolání. Ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu totiž obsahuje pouze obecnou úpravu náležitostí, které jsou vyžadovány pro podání ve správním řízení. Odvolání jako zvláštní procesní podání však musí nad rámec náležitostí podle § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat náležitosti podle § 82 odst. 2 správního řádu, jak vyplývá i ze samotného textu tohoto ustanovení. Podle ustálené judikatury správních soudů je správní orgán i v případě nedostatku těchto specifických zákonných náležitostí odvolání povinen učinit opatření k odstranění vad podání dle § 37 odst. 3 správního řádu (srov. např. rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 9. 2007, čj. 51 Ca 11/2007 - 19, a ze dne 14. 2. 2008, čj. 54 Ca 1/2008 - 30, č. 1578/2008 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007 - 71, č. 1580/2008 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 4/2009 - 53).

17. Pokud stěžovatel namítl, že v rámci náležitostí odvolání je podstatné pouze to, zda obsah odvolání neznemožnil odvolacímu orgánu přezkoumat napadené rozhodnutí v intencích § 89 odst. 2 věty první správního řádu, Nejvyšší správní soud neshledal v návaznosti na závěry vyslovené v předchozím bodu tohoto rozsudku námitku důvodnou. Uvedené ustanovení směřuje k rozsahu přezkumné činnosti odvolacích orgánů, nikoliv k nezbytným náležitostem odvolání. Navíc druhá věta tohoto ustanovení zavazuje správní orgán k přezkumu věcné správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uplatněných v odvolání, jež jsou specifickou náležitostí tohoto podání podle § 82 odst. 2 správního řádu.

18. Na povinnosti správního orgánu postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu nemohla nic změnit ani skutečnost, že žalobce v odvolání sám přislíbil ve lhůtě patnácti dnů doplnit konkrétní důvody, což neučinil. Jak správně poznamenal i městský soud, Nejvyšší správní soud vyslovil uvedené závěry již v rozsudku čj. 1 As 4/2009 - 53. V nyní posuzované věci tento soud neshledal důvody, pro které by se měl od svého názoru odchýlit. Stěžovatel navíc neoznačil žádné konkrétní důvody pro změnu názoru soudu. Nejvyšší správní soud proto na odůvodnění označeného judikátu pro stručnost odkazuje a připomíná, že otázkou jeho relevance v této věci se zabýval v bodu 15 tohoto rozsudku.

19. Stížní námitku, že městský soud rozhodoval v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., formuloval stěžovatel obecně, tj. aniž by upřesnil, v čem takové pochybení spatřil. Nejvyšší správní soud proto mohl přezkoumat její důvodnost rovněž pouze v obecné rovině. I s ohledem na právní názory uvedené v předchozích bodech tohoto rozsudku přitom konstatuje, že vytýkanou vadu v rozhodnutí městského soudu neshledal.

20. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že rozhodnutí stěžovatele již bylo „přezkoumáno“ Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“). Zdejší soud ze spisů zjistil, že podle sdělení ministerstva ze dne 3. 3. 2009 nebyl v rozhodnutí stěžovatele zjištěn rozpor s právními předpisy a nebyly shledány důvody pro provedení přezkumného řízení. Tato skutečnost však není v soudním řízení rozhodující a nemůže předurčit výsledek soudního přezkumu, neboť se jedná o dvě odlišná řízení, která mezi sebou nemají žádné přímé vazby. Ministerstvo posuzovalo pouze existenci důvodů pro zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu, městský soud rozhodoval o žalobě, tedy o důvodnosti jednotlivých žalobních námitek v soudním řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Závěry nadřízeného správního orgánu dle § 95 odst. 1 správního řádu, učiněné po podnětu k provedení přezkumného řízení, nejsou pro správní soudy závazné. V opačném případě by soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu zcela postrádal svůj smysl. Konečně Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v daném soudním řízení je rozhodnou právní otázkou, zda byl stěžovatel povinen vyzvat žalobce k doplnění odvolání. Předmětem tohoto řízení je výlučně posouzení podmínek pro rozhodnutí o odvolání, tedy přezkum dodržení procesních pravidel řízení před odvolacím orgánem. Z tohoto důvodu nebyl relevantní odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 126/2002 - 55, jehož závěry na nyní posuzovanou věc nedopadají.

21. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

22. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal. Žalobce byl v tomto řízení zastoupen advokátkou, která podala vyjádření ke kasační stížnosti. Zvolená advokátka je však zároveň členkou představenstva žalobce, tj. členkou jeho statutárního orgánu oprávněného jednat za žalobce. Pokud žalobce zmocnil takovou osobu k zastupování společnosti v řízení o kasační stížnosti v pozici advokáta a domáhal se náhrady těchto nákladů, Nejvyšší správní soud v kontextu nyní posuzované věci nepovažoval náklady na takové právní zastoupení za účelně vynaložené ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Z obsahu spisu pak nevyplývá vynaložení jiných nákladů žalobcem.

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

V Brně 19. března 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu