

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: **Brněnské komunikace a. s.,** se sídlem Renneská tř. 1a, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části města Brna, Brno - střed**, se sídlem Dominikánská 2, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **KVINT, spol. s r. o.**, se sídlem Herčíkova 2, Brno, zastoupené JUDr. Milanem Zábržem, advokátem se sídlem Veveří 57, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 1999, čj. STU/9900315/00/03/KOLP, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 1. 2012, čj. 31 A 61/2011 - 27,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 1. 2012, čj. 31 A 61/2011 - 27, **se zrušuje.**

II. Žaloba **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů soudního řízení.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů soudního řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Rozhodnutím ze dne 12. 2. 1999, čj. STU/9900315/00/03/KOLP, žalovaný povolil podle § 85 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, změnu užívání stavby spočívající v prodloužení termínu užívání stavby stánků v podchodu u hlavního nádraží v Brně.

II.

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji usnesením ze dne 11. 1. 2012, čj. 31 A 61/2011 - 27, odmítl.

3. Podle krajského soudu nebylo v projednávané věci sporu o tom, že napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 5. 3. 1999. S poukazem na § 72 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud považoval za zřejmé, že lhůty pro podání žaloby, včetně lhůt stanovených opomenutému účastníkovi, marně uplynuly. Krajský soud zdůraznil, že žalobce mohl před účinností soudního řádu správního brojit proti rozhodnutí žalovaného žalobou podle části páté občanského soudního řádu. Jde přitom zcela k tíži žalobce, že po dobu delší deseti let dané rozhodnutí nenapadl, ačkoliv s ním byl srozuměn. Soud rovněž připomněl, že podle § 72 odst. 4 s. ř. s. nelze zmeškání lhůty pro podání žaloby prominout. S ohledem na výše uvedené proto krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl pro opožděnost. Tuto skutečnost přitom označil za zásadní důvod, pro který nebylo možné žalobu meritorně projednat.

4. Nad rámec uvedeného závěru krajský soud dále vyslovil, že věcné projednání žaloby by bylo vyloučeno i s ohledem na § 68 písm. a) a c) s. ř. s., tedy nepřípustnost žaloby, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem anebo je jediným důvodem žaloby tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí a žalobce se nedomáhal vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem.

5. Závěrem krajský soud uvedl, že správní rozhodnutí nemůže být napadáno „*donekonečna*“. Opačný přístup by podle něj znamenal ztrátu důvěryhodnosti těchto rozhodnutí jako celku a nejistotu v právním postavení účastníků a třetích osob. K otázce smyslu a účelu lhůt v právu odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 560/01. Navíc zdůraznil, že ochrana právní jistoty je jednou ze základních zásad právního státu. Na tomto místě citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, čj. 2 As 71/2010 - 96 (veškerá rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), který se zabýval problematikou ochrany právní jistoty ve vztahu k opravným prostředkům.

III.

6. Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

7. Podle stěžovatele krajský soud vyšel z nesprávného předpokladu, že rozhodnutí žalovaného je platné, účinné a bylo řádným způsobem oznámeno. Stěžovatel tvrdil, že jako zástupce vlastníka předmětného pozemku měl být účastníkem daného stavebního řízení. O jeho zahájení však nebyl vyrozuměn ani mu nebylo oznámeno příslušné rozhodnutí. Stěžovatel byl proto názoru, že rozhodnutí žalovaného „*de iure neexistuje, kdy se jedná o dokonalý padělek.*“ O takovém závěru podle něj svědčí i to, že příslušný správní spis neexistuje, žalovaný neprokázal doručení rozhodnutí účastníkům řízení a dotčeným správním úřadům, a navíc soudu nebyl předložen originál předmětného rozhodnutí s doložkou právní moci. V této souvislosti stěžovatel namítl, že pro závěr o okamžiku právní moci rozhodnutí žalovaného nesvědčil žádný důkaz. Rozhodnutí soudu je tedy v rozporu se správními spisy a nemá v nich oporu. Pokud navíc krajský soud v tomto směru

neprovedl žádné dokazování ani zjišťování, jeho rozhodnutí bylo „*předčasné*“. Konečně stěžovatel podotkl, že rozhodnutí žalovaného „*pouze simuluje právní moc, kdy toto nemohlo být vydáno v řádném správním řízení při současném oznámení všem dotčeným účastníkům správního řízení*“.

8. Dále stěžovatel označil rozhodnutí krajského soudu za nepřezkoumatelné s tím, že se soud nevypořádal se žádnou žalobní námitkou, kterou stěžovatel zpochybňoval samotnou existenci rozhodnutí žalovaného či dovozoval jeho nicotnost.

9. Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že v minulosti potvrdil existenci rozhodnutí žalovaného. Poznamenal, že mu byla předložena pouze jeho fotokopie a že by nikdy nedal souhlas k prodloužení užívání pozemků města na dobu delší než 15 let, neboť by to bylo v rozporu s rozhodnutím orgánů města.

10. Stěžovatel také namítl, že se proti rozhodnutí žalovaného nemohl bránit cestou řádného ani mimořádného opravného prostředku, jelikož mu i přes opakované žádosti nebylo do dnešního dne řádně oznámeno.

11. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalovaného neexistuje, nebylo platně vydáno ani řádně oznámeno, nelze se podle stěžovatele dovolávat právní jistoty. Z uvedeného důvodu stěžovatel zvolil „*cestu řízení o určení nicotnosti správního rozhodnutí*“. Podle něj bylo na soudu, aby prokázal vydání a řádné oznámení rozhodnutí žalovaného či naopak skutečnost, že se jedná o padělek.

12. Podle stěžovatele nemůže v projednávané věci obstát ani argumentace, že stěžovatel měl svá práva hájit dříve. O prodloužení platnosti kolaudačního rozhodnutí se totiž dozvěděl až v okamžiku, kdy po uplynutí původní doby platnosti přistoupil k odstraňování staveb stojících na předmětném pozemku. Stěžovatel měl tedy za to, že primárně zde vystupuje do popředí otázka nicotnosti rozhodnutí žalovaného, a teprve v případě prokázání jeho platného vydání mohou přijít na řadu opravné prostředky. Navíc stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem soudu, že byl po dobu deseti let s rozhodnutím žalovaného srozuměn. Na tomto místě opakovaně zdůraznil, že do dnešního dne mu nebylo dané rozhodnutí ze strany žalovaného řádným způsobem oznámeno.

IV. 1

13. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. 2

14. Osoba zúčastněná na řízení navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

V.

15. 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.).

16. Především je třeba uvést, že ačkoliv stěžovatel podřadil své námitky kasačním důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., z povahy věci zde přichází v úvahu

pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Zdejší soud proto posuzoval, zda krajský soud zákonně odmítl žalobu.

17. Nejvyšší správní soud z obsahu žaloby zjistil, že stěžovatel brojil proti rozhodnutí žalovaného námitkami, které si vzájemně do určité míry odporovaly. Jednak stěžovatel tvrdil, že „*správní řízení v dané věci vůbec neproběhlo*“, že je důvod pochybovat o tom, „*zda rozhodnutí bylo vůbec vydáno*“, a že napadená listina je „*padělkem*“. Tyto námitky uplatněné proti napadenému rozhodnutí tedy směřovaly k tomu, že se vůbec nejedná o rozhodnutí správního orgánu vydané správním orgánem, resp. jeho oprávněnou úřední osobou v rámci správního řízení. Zároveň však stěžovatel namítl, že rozhodnutí žalovaného bylo „*vydáno zcela protiprávním postupem oprávněné úřední osoby*“ a naznačil, že o vedení správního řízení nebyl vyrozuměn, neměl tak možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a ani mu nebylo rozhodnutí žalovaného oznámeno. Posledně uvedené výtky směřují proti nesprávnému postupu správního orgánu při vedení správního řízení.

18. K prvnímu okruhu žalobních námitek Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ustanovení § 4 s. ř. s. vymezuje pravomoc soudů ve správním soudnictví tím, že určuje případy, o nichž jsou správní soudy oprávněny i povinny jednat a rozhodovat. Skutečnost, zda je určité podání projednatelné v rámci správního soudnictví, je přitom otázkou zcela zásadní, neboť negativní odpověď na ni představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení znemožňující rozhodnout o věci samé. Jestliže se stěžovatel v posuzované věci u krajského soudu domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného dle § 65 odst. 1 s. ř. s., tento soudní přezkum spadal do režimu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přitom soudy v těchto řízeních rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Soudy ve správním soudnictví tak poskytují ochranu osobám, které byly na svých právech dotčeny úkonem správního orgánu. Pokud stěžovatel brojil proti napadenému rozhodnutí tvrzením, že se vůbec nejedná o rozhodnutí vydané správním orgánem, ale o padělek, krajský soud neměl ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pravomoc o této části žaloby rozhodnout. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že z důvodu existence neodstranitelného nedostatku podmínek řízení bylo na místě žalobu v této části dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

19. Ve vztahu k ostatním žalobním námitkám Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění tehdejších předpisů (dále jen „správní řád z roku 1967“), výslovně neupravoval institut nicotnosti správních aktů. V judikatuře však byla problematika nicotnosti správního rozhodnutí známa, přičemž v ní byly řešeny i možné důvody zakládající tuto tzv. „*nulitu*“ rozhodnutí. Přijetím nového správního řádu [zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)], byl institut nicotnosti rozhodnutí zakotven již přímo v zákoně. Ustanovení § 77 správního řádu obsahuje základní výčet nedostatků způsobujících nicotnost správních aktů. Podle uvedeného ustanovení je nicotným aktem takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán věcně příslušný, a dále rozhodnutí, které

trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, či jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Z judikatury soudů zabývající se otázkou nicotnosti správních rozhodnutí lze dovodit, že nicotným je takové rozhodnutí, jež trpí natolik intenzivní a závažnou vadou, že v jejím důsledku dochází k faktické neexistenci samotného správního aktu. Jelikož tedy pouze závažné či kvalifikované nedostatky mají za následek nicotnost správního rozhodnutí, při posuzování daného aktu je třeba přihlížet ke kvalitě jednotlivých nedostatků (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. 20 Cdo 3365/2006, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, čj. 3 Ads 43/2005 - 122, či nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09).

20. V posuzované věci stěžovatel vytkl žalovanému nesprávný postup při vedení řízení a všechny namítané nedostatky správního řízení lze shrnout do jediného tvrzení spočívající v tom, že stěžovatel je tzv. „*opomenutým účastníkem správního řízení*“. V takovém případě se přitom jedná o typickou vadu řízení, která by mohla v konkrétním případě vést k vydání nezákonného rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, čj. 2 As 20/2005 - 52). Tato vada však sama o sobě nenaplňuje důvody, které by mohly založit nicotnost napadeného rozhodnutí. Zdejší soud proto dospěl k závěru, že v této části žaloby se stěžovatel ve skutečnosti domáhal zrušení rozhodnutí správního orgánu z důvodu jeho nezákonnosti.

21. V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní důsledně připouští soudní ochranu teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem je podle § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřípustnosti žaloby. V takovém případě soud žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne. Ve vztahu k této problematice lze pro stručnost odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004 - 65, č. 672/2005 Sb. NSS.

22. V posuzované věci Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu ověřil, že ačkoliv proti rozhodnutí žalovaného jako rozhodnutí správního orgánu prvého stupně bylo přípustné odvolání, stěžovatel tento řádný opravný prostředek nevyužil. Tuto skutečnost ostatně stěžovatel ani v kasační stížnosti nepopíral a naopak namítl, že se proti rozhodnutí žalovaného nemohl bránit cestou řádného či mimořádného opravného prostředku, neboť mu nebylo dané rozhodnutí řádně oznámeno. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků platí i pro případ, že byl účastník správního řízení opomenut a nebylo mu doručeno příslušné rozhodnutí. Při „odnětí“ možnosti účastnit se řízení, vyúsťujícím v nedoručení rozhodnutí ve věci, lze nápravu stále zjednat použitím řádného opravného prostředku v rámci správního řízení (srov. zejm. rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 9. 2003, čj. 4 As 27/2003 - 77, č. 64/2004 Sb. NSS).

23. V nynějším případě vycházel Nejvyšší správní soud při posuzování otázky

možného uplatnění opravného prostředku v řízení před správními orgány z toho, že stěžovateli byl dne 10. 1. 2008 doručen přípis žalovaného, ve kterém reagoval na jeho žádost o předložení dokladu potvrzujícího doručení napadeného rozhodnutí. V dané věci je tedy zcela zřejmé, že ještě před tímto datem musel být stěžovatel obeznámen s existencí, jakož i s obsahem tohoto rozhodnutí. Podle § 84 odst. 1 správního řádu přitom může osoba, která byla účastníkem řízení, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil. Citované ustanovení je přitom nutno vztáhnout i na případy, kdy potenciální účastník o probíhajícím správním řízení vůbec nevěděl, neúčastnil se jej a tudíž mu nebylo doručeno ani konečné rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, čj. 1 As 45/2007 - 48). Obdobný právní závěr zaujal také ve vztahu ke správnímu řádu z roku 1967 rozšířený senát v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007 - 118, č. 1838/2009 Sb. NSS, ve kterém vyslovil, že pokud je účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny, opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno.

24. Nejvyšší správní soud však dále nezkoumal, zda lze stěžovatele skutečně považovat za opomenutého účastníka stavebního řízení, resp. zda mu rozhodnutí žalovaného opravdu nebylo doručeno. Tato otázka by totiž nemohla ovlivnit závěr, že stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, aniž by se případné nápravy vad správního řízení domáhal v odvolacím řízení. Na základě toho Nejvyšší správní soud uzavřel, že krajský soud měl žalobu v této části odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. z důvodu její nepřípustnosti pro nevyčerpání řádných opravných prostředků.

25. Ve vztahu k celkovému posouzení žalobních tvrzení Nejvyšší správní soud konstatuje, že jeho právní závěry se v podstatném rozsahu liší od důvodů, pro které krajský soud žalobu napadeným usnesením odmítl. Odůvodnění rozhodnutí krajského soudu tak z tohoto pohledu neobstojí. Jelikož tedy Nejvyšší správní soud posoudil usnesení krajského soudu jako nezákonné, přičemž sám shledal důvody pro odmítnutí žaloby, rozhodnutí krajského soudu zrušil a současně rozhodl o odmítnutí žaloby (§ 110 odst. 1 s. ř. s. věty první za středníkem).

26. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že stížní námitky, které nebyly vypořádány současně s posouzením námitek v bodě 17 - 24 tohoto rozsudku, nejsou s ohledem na vyslovené právní závěry v této věci relevantní. Z uvedeného důvodu se jimi zdejší soud již dále nezabýval.

27. *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud dodává, že podle § 37 odst. 5 s. ř. s. je sice povinností soudu, aby se v případě rozporných tvrzení navrhovatele (srov. bod 17 tohoto rozsudku) postaral o odstranění těchto vad podání, nicméně vzhledem k okolnostem projednávaného případu se soud této otázce dále nevěnoval. I pokud by totiž byl obsah žaloby stěžovatelem vyjasněn, soudní řízení by v konečném důsledku nemohlo vést k jinému výsledku než k odmítnutí žaloby. Také s odkazem na zásadu procesní ekonomie, a

to zejména ve vztahu k nákladům řízení stěžovatele, proto zdejší soud považoval takový postup za zjevně neúčelný a formalistický.

28. Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud rozhodl také o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s). Přestože z formálního hlediska měl stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěch, výsledkem řízení před správními soudy bylo odmítnutí žaloby. Na základě konečného výsledku soudního řízení proto Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě jeho nákladů podle § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Jelikož osobě zúčastněné na řízení nebyla v průběhu soudního řízení uložena žádná povinnost, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo možné přiznat jí právo na náhradu ostatních nákladů řízení, zdejší soud rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

29. Přestože žaloba byla tímto rozhodnutím odmítnuta, Nejvyšší správní soud nerozhodoval o vrácení soudního poplatku za řízení o žalobě ve smyslu § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Z obsahu spisu krajského soudu (srov. číslo listu 33) je totiž zřejmé, že na základě pravomocného usnesení krajského soudu byl již příslušný soudní poplatek stěžovateli vrácen. Nejvyšší správní soud proto považoval za nadbytečné, aby se zabýval problematikou poplatkové povinnosti, která již byla fakticky vyřešena.

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

V Brně 30. května 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu