ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **J. Š.,** zastoupeného JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem se sídlem Plzeň, Nám. Republiky 2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2011, č. j. 57 A 110/2010 – 28,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnost **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2010, č. j. RR/3175/10 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu Třemošná (dále jen „prvoinstanční orgán“) ze dne 11. 6. 2010, č. j. 1783/2010/StO (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), tak, že část výroku „*...a podle § 100 odst. 6 správního řádu rozhodl takto:...*“ se nahrazuje slovy „*...a podle § 100 odst. 1 správního řádu rozhodl takto:...*“; ve zbytku bylo prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno. Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Krajský soud vyšel z toho, že prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o obnovu řízení ukončeného pravomocným rozhodnutím ze dne 21. 6. 2007, č. j. 2270/2007/StO (dále jen „původní rozhodnutí“), kterým bylo rozhodnuto o odstranění stavby na pozemcích ve vlastnictví žalobce s odůvodněním, že žalobce

předmětnou stavbou uzavírá veřejně přístupnou účelovou komunikaci (dále též jen „účelová komunikace“), na pozemcích se nacházející. Souběžně s původním řízením bylo vedeno Obecním úřadem v Druztové, jako příslušným silničním správním úřadem, s žalobcem téměř dvacet správních řízení týkajících se rovněž předmětných pozemků; jejich účelem bylo přimět žalobce, aby umožnil přes tyto pozemky průjezd. Odvolání v těchto věcech byla žalovaným zamítnuta; žalobce se proto bránil podáváním správních žalob. Těm bylo zatím vždy vyhověno, a to nejprve pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Ve dvou posledních věcech však již došlo k meritornímu přezkumu a žalobám bylo vyhověno rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2009, č. j. 57 Ca 4/2009 – 73 a ze dne 19. 2. 2010, č. j. 3/2009 – 81, v nichž byl vysloven názor, že na pozemcích žalobce se veřejně přístupná účelová komunikace nemohla „vyjezdit,“ neboť není splněna již první ze zákonných podmínek pro její vznik, a to souhlas vlastníka. Právě v důsledku těchto dvou rozsudků podal žalobce návrh na obnovu původního řízení, kterou odůvodnil tím, že prvoinstanční správní orgán vycházel při rozhodování v původním řízení z nesprávného názoru o existenci účelové komunikace na pozemcích ve vlastnictví žalobce, přičemž důvodem pro nařízení odstranění stavby byl právě fakt, že tuto komunikaci uzavírá. Žalobce měl za to, že s ohledem na tyto rozsudky vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti, které existovaly v době původního řízení, a které žalobce, jemuž jsou k prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, přičemž tyto skutečnosti mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem řízení. Prvoinstanční orgán nicméně tento návrh zamítl, což odůvodnil tím, že právní názor krajského soudu není novou skutečností a stejně tak důkazy tímto soudem provedené, nejsou důkazy, které by existovaly v době původního řízení a které by účastník nemohl v původním řízení uplatnit. Žalovaný pak toto rozhodnutí potvrdil, neboť se ztotožnil s názorem prvoinstančního orgánu, že uvedené rozsudky nelze považovat za důvody pro obnovu řízení, neboť z nich neplynou žádné nové skutečnosti, jež by její nařízení odůvodňovaly. Dle žalovaného navíc výroky těchto rozsudků nebylo rozhodnuto o tom, zda se na pozemcích žalobce nachází účelová komunikace; nadto doplnil, že prvoinstanční orgán rozhodoval v původním řízení o odstranění stavby vrat a oplocení proto, že byly vybudovány bez stavebního povolení a nikoliv proto, že by uzavíraly účelovou komunikaci.

Vycházeje z tohoto skutkového stavu věci, zabýval se krajský soud rozborem ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, upravujícího možnost obnovit na žádost účastníka řízení ukončené pravomocným rozhodnutím správního orgánu. Opřel se přitom o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/009 – 74 (publikován pod č. 2144/2010 Sb. NSS), ve kterém zdejší soud vyzdvihl zejména rozdíl mezi obnovou řízení, jež slouží primárně k nápravě *skutkových nesprávností*, způsobených tím, že nebyly známy všechny skutečnosti a důkazy nutné pro náležité posouzení věci, a přezkumným řízením podle § 94 správního řádu, které slouží k nápravě *právních omylů a vad*. Při uplatnění obnovy řízení je tak nutné označit skutečnosti a důkazy, které existovaly v době původního řízení, avšak byly správnímu orgánu neznámé. Případné ustálení (změnu) judikatury správních soudů lze považovat pouze za odlišné právní posouzení věci, nikoliv za skutečnost nebo důkaz. Krajský soud konstatoval, že obdobně, jak ve věci řešené zdejším soudem, se žalobce v této věci domáhal nikoliv nápravy skutkových východisek, nýbrž nápravy nesprávného právního názoru správních orgánů v již skončené věci. Soud vycházel rovněž z žalobních tvrzení žalobce, který v žalobě sám

uvedl mj. to, že správní orgán „*vycházel z nesprávného právního názoru o charakteru pozemků žalobce.*“ Vytýká-li tak žalobce správním orgánům nesprávné posouzení existence či neexistence účelové komunikace na jeho pozemcích, vytýká jim právě nesprávné právní hodnocení této otázky, respektive nesprávné podřazení zjištěného skutkového stavu pod definici veřejně přístupné účelové komunikace, uvedenou v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Žalobcem zmíněné rozsudky tak nejsou ani skutečnostmi ani důkazy ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, které by byly způsobilé cokoli změnit na skutkovém stavu, tak jak byl zjištěn v průběhu původního řízení; jedná se toliko o listiny podporující původní právní názor žalobce; navíc názor, jenž byl žalobcem prezentován i v původním řízení (proto se nejedná ani o novou skutečnost). Krajský soud tak k této námitce uzavřel, že tvrzením těchto vad nemůže dojít k naplnění zákonných důvodů pro obnovu řízení, neboť k nápravě právních vad neslouží institut tento; správní orgány obou stupňů tudíž postupovaly zcela v souladu se zákonem, pokud žádost žalobce o obnovu řízení zamítly.

Soud neshledal důvodnými ani ostatní námitky žalobce. Předně konstatoval, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, neboť z jeho odůvodnění je zřejmé k jakému závěru žalovaný dospěl a proč tak učinil, když se zcela ztotožnil se závěry prvoinstančního správního orgánu. Nepřezkoumatelnost nebyla shledána ani z toho důvodu, že by se žalovaný opomněl vypořádat s námitkami, které žalobce uvedl v žalobě, neboť soud ze spisového materiálu zjistil, že v odvolání uvedeny nebyly. Krajský soud dále konstatoval, že se žalovaný nedopustil ani porušení zásad správního řízení, neboť, postupoval zcela v souladu se zákonem. Měl-li žalobce dále za to, že dosud nebylo rozhodnuto o jeho žádosti v plném rozsahu (tedy ve věci návrhu obnovy i v jiných pravomocně skončených věcech), krajský soud k tomu uvedl, že tato okolnost neměla žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, kterým nebylo rozhodováno v jiných namítaných věcech. Je-li, prvoinstanční orgán nečinný v rozhodování o zbytku žádosti, je nutno využít prostředků ochrany proti nečinnosti. Soud závěrem dodal, že navrhované důkazy (čtyři rozhodnutí prvoinstančního orgánu) neprovedl, neboť to nebylo třeba k posouzení důvodnosti žaloby.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odvolávající se na důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel vymezil důvody kasační stížnosti téměř naprosto shodně jako žalobní body. Předně uvádí, že má za to, že jeho žalobní námitka nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí prvoinstančního orgánu je důvodná. Stěžovatel v žalobě namítal, že správní orgán v řízení, u něhož byla navrhována obnova, nedostatečně zjistil skutkový stav, neboť se nevypořádal s tvrzením stěžovatele, že se nejedná o stavbu, která uzavírá účelovou komunikaci (nejsou splněny podmínky pro její vznik), ale jedná se o oplocení nové výsadby, nepodléhající stavebnímu povolení. Stěžovatel k návrhu na obnovu řízení přiložil rozsudek, dle kterého nebyly splněny podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace; jde tak o skutečnost, která byla známa již v době rozhodování správního orgánu (minimálně stěžovatel argumentoval stejně), ale správní orgán ohledně ní neprováděl žádné dokazování a vycházel toliko z názoru, že se o takovou komunikaci jedná. Stěžovatel podal podnět k přezkumu správních rozhodnutí, příslušné ministerstvo nicméně neshledalo důvody ke změně; uspěl až u žalob proti rozhodnutím správních

orgánů, jako silničních správních úřadů, které rozhodovaly o charakteru předmětných pozemků, v nichž soud konstatoval, že o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejde (tyto rozsudky předložil proto jako důkaz k obnově řízení). Dle stěžovatele tedy nejde o právní názory, či judikaturu, nýbrž o rozhodnutí v konkrétní věci, které je důkazem potvrzujícím jeho tvrzení.

Dále stěžovatel namítá, že byl zkrácen na právu na spravedlivý proces, neboť správní orgány se nezabývaly jeho návrhem ve všech bodech a nepostupovaly při posuzování jeho návrhu v souladu se zásadami správního řízení; jejich rozhodnutí jsou tak nezákonná. Tím, že žalovaný, ani soud, tuto námitku poukazující na porušení základních lidských práv neuznaly za důvodnou, zatížily řízení vadou způsobující nepřezkoumatelnost a nezákonnost jejich rozhodnutí. K prokázání svých tvrzení stěžovatel přikládá dva dopisy správním orgánům, v kterých se dotazuje, zda stavba oplocení vyžaduje zahájení správního řízení, dále rozhodnutí správních orgánů, ze kterých je zřejmé, že stěžovatel tvrdil a měl prokazovat charakter sporných pozemků a též, že správní orgány žádné dokazování v této otázce neprováděly.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Především je nutno uvést, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, což platí i o řízení o kasační stížnosti. S výjimkami uvedenými v ustanovení § 109 odst. 4, větě za středníkem s. ř. s., je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody tvrzené nezákonnosti, uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), a proto preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108, nebo ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z http://nssoud.cz). Rozsudek krajského soudu je tak přezkoumáván v intencích žalobních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003 – 48 judikoval, že *„[k]asační stížnost jako mimořádný opravný prostředek je podle ustanovení § 103 s. ř. s. koncipována na principu nutného konkrétního tvrzení stěžovatele, v čem krajský soud, který jeho věc projednával a rozhodl, ve svém rozhodnutí pochybil. (...) V kasační stížnosti (...) je především třeba, aby stěžovatel uvedl, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spatřuje. Omezí-li se však stěžovatel v kasační stížnosti pouze na výtky směřující proti rozhodnutí správního orgánu, aniž by jakkoli zpochybnil rozhodnutí soudu (...) a argumentačně podložil, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spočívá, nelze než konstatovat nedůvodnost takové kasační stížnosti, neboť výtky v ní obsažené jdou mimo rámec rozhodnutí soudu.“* (obdobně srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 Afs 53/2005 – 59). Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§

102 s. ř. s.) a důvody, které lze v kasační stížnosti s úspěchem uplatnit, se tedy musí vztahovat právě k tomuto rozhodnutí.

V posuzované věci stěžovatel sice uvádí, že má za to, že jeho žalobní námitky byly důvodné, nicméně, až na poslední námitku, v kasační stížnosti fakticky pouze opakuje žalobní výhrady proti postupu správních orgánů. To vše bez toho, že by jakkoli konkrétně polemizoval s hodnotícími závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud se tak může zabývat těmito námitkami toliko v rovině obecné; z hlediska rozsahu přezkumu se proto zdejší soud může vyjádřit prakticky jen k tomu, zda jsou odpovídající závěry krajského soudu přezkoumatelné, vnitřně konzistentní a v souladu s principy obecné a právní logiky.

Obecně lze konstatovat, že obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu je institutem, jenž slouží, na rozdíl od úpravy přezkumného řízení dle § 94 téhož zákona, k nápravě skutkových nesprávností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009 - 74). Dle výše zmíněného ustanovení se řízení obnoví na žádost účastníka, *vyšly-li najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou k prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými.* Krajský soud vycházel z toho, že sám stěžovatel v žalobě uvedl, že žalovaný *„vycházel z nesprávného právního názoru o charakteru pozemků žalobce,“* a rovněž z toho, že stěžovatel již v původním řízení tvrdil, že *„nejsou splněny podmínky pro vznik veřejné účelové komunikace a u stavby se jedná o oplocení nové výsadby, které provedl v souladu s lesním hospodářským plánem, nepodléhající stavebnímu povolení.“* Na základě spisového materiálu a výše uvedeného tak krajský soud konstatoval, že se stěžovatel nedomáhal nápravy skutkových okolností, nýbrž nápravy nesprávného právního názoru správních orgánů v již pravomocně skončené věci. Krajský soud tedy zhodnotil, že stěžovatelem předložené rozsudky nepředstavují skutečnosti ani důkazy ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, jež by byly způsobilé cokoli změnit na skutkovém stavu, tak jak byl zjištěn v původním správním řízení. Poukázal též na to, že stěžovatel stejný právní názor prezentoval již v původním řízení, i když jej teď nově podporuje předmětnými rozsudky; vzhledem k uvedenému jej tak nelze považovat za nic nového, co by již v původním řízení uplatněno nebylo, jak to předpokládá ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Z uvedeného je tedy zřejmé, že krajský soud se touto, pro věc zásadní otázkou, vypořádal přezkoumatelným způsobem, tzn. vycházel z nesporného skutkového stavu věci, vyložil aplikovanou úpravu správního řádu a vypořádal se s argumentací uplatněnou v žalobě.

I ostatními námitkami stěžovatele, ohledně nerespektování zásad správního řízení a tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů v důsledku nedostatečného odůvodnění, se krajský soud rovněž zabýval, a přezkoumatelným způsobem odůvodnil, proč je neshledal důvodnými. Ze spisového materiálu zdejší soud ověřil, že žalovaný ve svém rozhodnutí odůvodnil, z čeho plyne jeho právní názor o nedůvodnosti stěžovatelova odvolání, proto konstatování krajského soudu, že rozhodnutí žalovaného není v důsledku namítané absence odůvodnění nepřezkoumatelné, plně obstojí. Aprobovat lze rovněž názor krajského soudu, že žalovaný neměl *a priori* povinnost vypořádat se s konkrétně uvedenými námitkami uvedenými v žalobě, které ovšem nebyly uvedeny v odvolání ve správním řízení; opačný závěr by byl evidentně v rozporu s principy elementární logiky. Zde je ovšem třeba doplnit, že pokud by žalovaný – odvolací orgán – sám zjistil nesoulad

prvoinstančního rozhodnutí se zákonem, který by odvoláním nebyl namítán, musel by se tímto zjištěním věcně zabývat (dispoziční zásada je zde, oproti řízení před správními soudy, výrazně omezena - viz ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu). Jelikož však krajským soudem zmiňované námitky byly spíše obecnými proklamacemi údajných vad správního řízení, jejichž důvodnost krajský soud správně odmítl, nelze žalovanému vytýkat, že se k této otázce v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně nevyjádřil, nebyla-li uplatněna jako odvolací důvod. Pokud jde o námitku, dle které se prvoinstanční orgán zabýval pouze částí stěžovatelovy žádosti, zde nelze než souhlasit s krajským soudem, pokud uvedl, že domníval-li se stěžovatel, že byl správní orgán nečinný v jeho dalších věcech, mohl vůči této situaci brojit prostředky obrany proti nečinnosti správního orgánu. Krajský soud neopominul ani zdůvodnit důvody neprovedení stěžovatelem navrhovaných důkazů, neboť uvedl, že vzhledem k předmětu řízení, neměly na posouzení důvodnosti žaloby žádný význam. S ohledem na uvedené skutečnosti nelze krajskému soudu ohledně jeho postupu ničeho vytknout.

K námitce, dle které v řízení před správním orgánem prvního stupně (tedy v původním řízení) nebyl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností, je vhodné nad rámec argumentace krajského soudu doplnit, že v rámci řízení o povolení obnovy prvoinstanční orgán zkoumá pouze splnění zákonných předpokladů pro obnovu řízení podle § 100 správního řádu, a nikoliv skutkový stav věci, jak byl zjištěn správním orgánem v *původním řízení*; ten by se stal předmětem řízení až následně, v rámci obnoveného řízení. Vzhledem k tomu, že správní orgány shledaly, že podmínky pro obnovu řízení splněny nebyly, nelze jim vytýkat, že na nové hodnocení skutkového stavu věci v původním řízení nepřistoupily; závěr krajského soudu o nedůvodnosti této námitky tedy taktéž obstojí.

Jedinou kasační námitkou, která skutečně směřuje proti rozsudku krajského soudu, stěžovatel namítá, že tím, že ani žalovaný a krajský soud, neuznaly za důvodnou jeho námitku poukazující na porušení základních lidských práv, zatížily řízení vadou způsobující nepřezkoumatelnost a nezákonnost jejich rozhodnutí. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu je vadou tak závažnou, že by se jí musel zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s., věta za středníkem). V dané věci ovšem žádné pochybení krajského soudu, jež by způsobilo vytýkanou vadu napadeného rozsudku, nenalezl. Zde je třeba znovu uvést, že z rozsudku krajského soudu je patrné, že vypořádal všechny žalobní body, a to srozumitelně a přezkoumatelným způsobem. V řízení před krajským soudem pak nebyla shledána ani jiná vada, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Závěrem k této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že pouhá skutečnost, že správní orgán, respektive soud, ve svém rozhodnutí při hodnocení předmětné námitky nezaujaly ohledně její důvodnosti stejný názor jako stěžovatel, bez dalšího neznamená, že jejich rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná či nezákonná.

Lze konečně konstatovat, že listiny přiložené stěžovatelem ke kasační stížnosti nemají pro posouzení její důvodnosti žádnou relevanci, neboť se jednak týkají převážně jiných pozemků, než jsou pozemky dotčené původním rozhodnutím, jednak (a to je zásadní) se vztahují k posuzování skutkového stavu v původním řízení (důvody oplocení, potřeba stavebního povolení), kterými se Nejvyšší správní soud nemohl v rámci přezkumu

rozhodnutí o nepovolení obnovy řízení zabývat, neboť tento skutkový stav nebyl předmětem řízení o povolení obnovy (viz výše).

Na základě výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud naznal, že kasační stížnost není důvodná. Nezbylo mu proto, než ji rozsudkem zamítnout (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 15. ledna 2013

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu