

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Ing. J. Z.,** zastoupen JUDr. Jiřím Juříčkem, advokátem se sídlem Údolní 222/5, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna,** se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2017, č. j. 31 A 11/2016 – 60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 28. 7. 2015, č. j. MCBSLA/03718/15/OVÚR-SÚ/Mach, Úřad městské části města Brna, Brno – Slatina (dále jen „stavební úřad“) dodatečně povolil změnu stavby rodinného domu č. p. X, na pozemku parc. č. X v k ú. S., obec Brno. (dále jen „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby“).

[2] Rozhodnutím ze dne 20. 11. 2015, č. j. MMB/0421308/2015, žalovaný podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby jako nepřípustné, neboť bylo podáno osobou, která není účastníkem předmětného řízení.

II.

[3] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 20. 9. 2017, č. j. 31 A 11/2016 – 60.

[4] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že pokud stavební úřad dne 12. 10. 2015 vydal usnesení č. j. MCBSLA/05166/15/OVÚR-SÚ/Mach, že žalobce není účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby, je toto rozhodnutí předběžně vykonatelné a nastaly tedy jeho právní účinky, bez ohledu na to, že proti němu žalobce podal odvolání. Správní orgány byly tak povinny do doby, než by bylo usnesení ze dne 12. 10. 2015 případně na základě opravného prostředku zrušeno, z tohoto usnesení vycházet. Přezkoumání tohoto usnesení přitom není možné v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci. Žalovaný proto v řízení odvolání proti dodatečnému povolení stavby nemohl postupovat jinak, než odvolání pro nepřípustnost zamítnout. K žalobní námitce ohledně podjatosti pracovníků stavebního úřadu krajský soud uvedl, že rozsah přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí je značně omezen důvody, pro které bylo vydáno. Jestliže bylo odvolání žalobce zamítnuto pro nepřípustnost, je soudní přezkum omezen jednak na posouzení otázky, zda odvolání skutečně bylo nepřípustné či nikoliv, jednak na to, zda řízení před žalovaným nebylo stiženo vadou, která by měla vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí. Z takto vymezeného rámce soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřípustnost zcela vybočuje námitka podjatosti pracovníků stavebního úřadu. Případná podjatost těchto pracovníků se nemohla nijak promítnout do závěru žalovaného, že odvolání žalobce bylo nepřípustné. Jedná se o námitku, která se zcela míjí s důvody, pro které bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, a která ani nemíří proti postupu samotného žalovaného. Takovou námitku je tudíž nutno považovat za nedůvodnou. Není totiž vůbec způsobilá zpochybnit závěry žalovaného či jeho procesní postup.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatel namítal, že stavební úřad neměl pravomoc vydat usnesení ze dne 12. 10. 2015, jímž rozhodl o tom, že stěžovatel není účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby, na jehož základě žalovaný zamítl podané odvolání pro nepřípustnost. V této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 - 147, podle něhož „pokud došlo k vydání rozhodnutí o věci samé, nelze vydat usnesení o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu“. Z časové posloupnosti je zřejmé, že stavební úřad rozhodoval o tom, zda stěžovatel je účastníkem správního řízení až dne 12. 10. 2015, tedy dlouho poté, co vydal rozhodnutí ve věci samé, a dokonce i po tom, co stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí ve věci samé odvolání. Jestliže usnesení stavebního úřadu bylo vydáno orgánem, který k tomu neměl pravomoc, pak takové rozhodnutí není způsobilé vyvolat jakékoliv právní účinky. Z takového rozhodnutí nelze v žádném případě vycházet a žalovaný i krajský soud tedy pochybili, pokud tak učinili.

[7] Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, že se krajský soud odmítl zabývat námitkou podjatosti zaměstnanců stavebního úřadu. Nepřípustnost odvolání byla přitom žalovaným

dovozena výlučně z usnesení podjatého stavebního úřadu ze dne 12. 10. 2015. Žalovaný se otázkou, zda stěžovatel materiálně je či není účastníkem řízení, vůbec nezabýval a odkazoval pouze na usnesení vydané podjatými zaměstnanci stavebního úřadu.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Na úvod Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační námitkou, podle které stavební úřad neměl pravomoc vydat usnesení ze dne 12. 10. 2015, se nemohl pro její nepřípustnost zabývat. Tuto námitku totiž stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Uvedenou námitku nelze subsumovat pod žádné z žalobních tvrzení, ani pod relativně obecný poukaz stěžovatele na zneužití práva správními orgány. I přes nepřípustnost kasační námitky Nejvyšší správní soud dodává, že poukaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 - 147, není případný. Předmětem tam posuzované věci bylo rozhodnutí (přípis) správního orgánu se sdělením o tom, že správní orgán nepovažuje za účastníka řízení osobu, která se účastenství domáhala. Obdobně tomu bylo i v nyní projednávané věci, jak o tom svědčí přípis správního orgánu I. stupně ze dne 20. 7. 2015, kterým byl stěžovatel zpraven o tom, že jej správní orgán nepovažuje za účastníka řízení o dodatečném povolení stavby. Pokud tedy stěžovatel následně, jakkoli v této věci nepřípustně, argumentuje, že rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu bylo lze vydat toliko před vydáním rozhodnutí ve věci samé (rozhodnutí o dodatečném stavebním povolení), pak tato námitka nemíří proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání ve věci samé pro nepřípustnost, ale věcně proti rozhodnutí ze dne 12. 10. 2015 o tom, že stěžovatel není účastníkem předmětného řízení.

[12] Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud pochybil, když se nezabýval jeho žalobní námitkou ohledně podjatosti zaměstnanců stavebního úřadu.

[13] Předně je třeba zdůraznit, že předmětem soudního přezkumu bylo v projednávané věci rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání stěžovatele jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu, neboť bylo podáno osobou, která není účastníkem předmětného řízení. Povahou rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost či nepřípustnost se zdejší soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. Přitom konstatoval, že na rozdíl od včasného a přípustného odvolání, o němž odvolací orgán rozhoduje podle § 90 správního řádu a kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nabývá právní moci až s právní mocí rozhodnutí o odvolání, v případě opožděného nebo nepřípustného odvolání nabývá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně právní moci samostatně, a to právě uplynutím lhůty pro odvolání, na čemž již opožděné nebo nepřípustné odvolání nemůže

nic změnit. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti němuž bylo podáno opožděné nebo nepřípustné odvolání, tak netvoří jednotu s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto pravomocnému rozhodnutí zamítnuto podle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné nebo nepřípustné, aniž by bylo přitom rozhodnutí správního orgánu prvního stupně současně potvrzováno (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 - 135, a ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75).

[14] Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřípustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřípustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 - 81).

[15] Krajský soud byl ve smyslu výše uvedeného v projednávané věci povinen posoudit žalobu pouze ve výše vymezeném rozsahu, tedy v otázce, zda bylo odvolání stěžovatele vskutku nepřípustné či nikoli. Krajský soud proto nepochybil, když se věcně nezabýval žalobní námitkou podjatosti zaměstnanců stavebního úřadu, tedy správního orgánu prvního stupně. Tato žalobní námitka se týkala zákonnosti prvostupňového rozhodnutí a procesu jeho přijímání, což žalovaný meritorně v rozhodnutí v odvolání neposuzoval, neboť odvolání stěžovatele zamítl z formálních důvodů. Závěr krajského soudu, že se uvedená žalobní námitka zcela míjí s důvody, pro které bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, a že ani nemíří proti postupu samotného žalovaného, je proto správný. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že námitka podjatosti zaměstnanců stavebního úřadu by byla na místě v řízení o odvolání proti usnesení stavebního úřadu ze dne 12. 10. 2015, případně v následném soudním řízení.

[16] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[17] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

pokračování

V Brně dne 22. listopadu 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu