



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobců: a) **JUDr. J. Š.** a b) **MUDr. O. S.**, právně zast. advokátem Mgr. Jiřím Vrbou, se sídlem Mezibranská 19, Praha 1, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, Mariánské nám. 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2003, č. j. 38 Ca 391/2001-52,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se stěžovatelé domáhají zrušení výše označeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byl podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.) jako nepřípustný odmítnut návrh na přezkoumání aktu žalovaného ze dne 2. 7. 2001, č. j. MHMP-63653/2001/VYS/Ca/Be, kterým bylo posouzeno jejich odvolání ze dne 5. 3. 2001 proti rozhodnutí Obvodního národního výboru v Praze 4 ze dne 19. 1. 1987 jako podnět k přezkoumání rozhodnutí a tento byl odložen. V kasační stížnosti namítají nezákonnost napadeného usnesení, nesprávné posouzení povahy nařízeného aktu žalovaného a z toho plynoucí nesprávné rozhodnutí ve věci. Nesouhlasí se závěrem soudu, že napadený akt není rozhodnutím podléhajícím soudnímu přezkumu ve smyslu ust. § 70 písm. a) s. ř. s. Podle právní úpravy před 1. 1. 2003, stejně tak jako podle stávající právní úpravy podléhá přezkumu úkon správního orgánu, jímž se zakládají mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka správního řízení. Správní řád soudní dokonce tuto definici do jisté míry rozšiřuje tím, že uvádí, že přezkumu podléhá „úkon správního orgánu“, aniž by výslovně použil rozhodnutí. Naříkaný akt žalovaného je fakticky rozhodnutím podle

§ 65 odst. 1 s. ř. s. bez ohledu na to, že není výslovně jako rozhodnutí označeno, podstatný je jeho obsah. Žalovaný se věcně zabýval podáním výslovně označeným jako odvolání proti rozhodnutí ze dne 19. 1. 1987. O tom, že se žalovaný odvoláním věcně zabýval, byť uvádí, že je posoudil jako podnět k přezkoumání tohoto rozhodnutí, svědčí především to, že v něm dospěl k závěru, že napadené prvoinstanční rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu se zákonem, obecně závazným předpisem ani obecně závazným nařízením a není tedy důvod pro jeho zrušení či změnu. V dané věci se tedy jedná o odvolání, které bylo věcně projednáno, byť správní orgán dospěl k závěru, že není povinen vydat rozhodnutí ve určité procesní formě. Vyřídí-li správní úřad podaný opravný prostředek pouhým neformálním dopisem v mylném domnění, že se na řízení nevztahují předpisy správního řádu, nebrání taková skutečnost přezkoumání takového aktu soudem ve správním soudnictví, je-li z obsahu zřejmé, že se správní úřad opravným prostředkem ve věci samé zabýval a posuzoval, zda původní vydané rozhodnutí je věcně správné (viz rozhodnutí SJS 347/98-III). Vyloučením naříkaného aktu ze soudního přezkumu s odvoláním na to, že není rozhodnutím, je odepřením spravedlnosti a přístupu k soudu. Odkázal-li Městský soud Praze na to, že se máme domáhat vydání rozhodnutí dle § 79 až § 81 s. ř. s., je takový odkaz zcela neudržitelný, zejména proto, že tyto prostředky právní ochrany byly zakotveny poprvé až od 1. 1. 2003; prekluzivní lhůta k jejich uplatnění tak již uplynula ke dni účinnosti zákona.

Za situace, kdy žaloba byla podle původně platných právních předpisů podána řádně a včas a způsobem, který platný zákon upravoval, cítí se žalobci zkrácení na svých právech, má-li jim být odepřeno přezkoumání rozhodnutí z důvodu, že podle současně platných předpisů neumožňuje forma naříkaného aktu jeho přezkum. Vzhledem k výše uvedenému požadují žalobci, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil.

Žalovaný odkázal na své vyjádření k obsahu podané žaloby, rozhodnutí odboru výstavby Obvodního národního výboru v Praze 4 ze dne 19. 1. 1987 nabylo právní moci 3. 4. 1987; tato skutečnost nebyla zpochybněna ani v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2000, č. j. 11 Co 569/99 - 72. Žalovaný proto podané „odvolání“ posoudil podle § 19 odst. 2 správního řádu jako podnět k přezkoumání výše uvedeného rozhodnutí mimo odvolací řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v mezích důvodů uplatněných v kasační stížnosti v intencích ust. § 103 odst. e) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu spisu vyplynulo, že rozhodnutím Obvodního národního výboru v Praze 4 ze dne 19. 1. 1987, č. j. výst.1936/86-Ci bylo stavebníku, Ing. O. T., CSc., bytem N. C. 389/27, P. 4 vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení garáže u domu čp. 389 na pozemku č. parc. 923 v k. ú. P., P. 4. Dne 28. 8. 1997 podali stěžovatelé návrh u Obvodního soudu pro Prahu 4, kterým se domáhali odstranění stavby garáže; návrh byl rozsudkem soudu ze dne 22. 9. 1999, č. j. 8 C 237/97 zamítnut. Proti tomuto rozsudku podali stěžovatelé odvolání, o kterém rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 3. 2000, č. j. 11 Co 569/99 - 72 tak, že rozsudek soudu I. stupně potvrdil. Dne 8. 3. 2001 podali stěžovatelé proti rozhodnutí Obvodního národního výboru v Praze 4 ze dne 19. 1. 1987 odvolání, v němž namítají nesprávně zjištěný skutkový stav a z toho vyplývající nesprávné rozhodnutí ve věci samé. Dle jejich názoru je zachována lhůta pro podání odvolání, neboť rozhodnutí, které napadají, nebylo jim ani jejich právním předchůdcům nikdy doručeno. MUDr. B. T. a následně jeho pozůstalá manželka MUDr. E. T., která se stala spoluvlastnicí, byli opomíjeni v rámci stavebního řízení, ačkoliv zcela nepochybně byli jeho účastníky, jak

ve fázi stavebního povolení, tak i ve fázi kolaudačního rozhodnutí. Není zde rozhodné, že tak stavební úřad nečinil proto, že Státní notářství konstatovalo, že vlastnictví po MUDr. T. případně státu; takové vyjádření však v souvislosti se zřizováním nájemních vztahů je zcela mimo rámec jeho pravomocí. Kolaudační rozhodnutí je tak rozhodnutím nulitním, neboť dosud nenabýlo právní moci rozhodnutí o stavebním povolení, a to z důvodu, že nebylo stěžovatelům doručeno. Toto rozhodnutí je navíc v rozporu s hmotným právem; v rámci stavebního řízení bylo zjištěno, že vlastníkem předmětného pozemku je OPBH a dále byla známá i skutečnost, že je projednávána pozůstalost po MUDr. B. T., který byl spoluvlastníkem další poloviny nemovitosti. Sdělil-li státní notář, že z hlediska projednávání dědictví nejsou žádné důvody, které by zřejmě mohly bránit k udělení souhlasu Ing. T. k výstavbě garáže, je takové sdělení zcela nekompetentní a nemůže jím být nahrazen souhlas vlastníka, tedy dědice k dispozici s pozemkem. Stavebník tedy od počátku věděl, že pozemek je ve vlastnictví státu i soukromé osoby. Za absolutně neplatnou ve smyslu ust. § 138 obč. zákoníku považují rovněž dohodu o dočasném užívání pozemku, kterou uzavřel Ing. T. s OPBH, když nebyla uzavřena společně s jeho manželkou, není z ní patrné, zda ji podepsal statutární zástupce, navíc byla sepsána poté, kdy bylo vydáno stavební povolení. Stavebník tak dosud nemá právní titul, který by jej opravňoval k postavení stavby na cizím pozemku.

Městský soud v Praze v napadeném usnesení dospěl k závěru, že odložení podnětu k přezkoumání rozhodnutí postupem podle § 65 správního řádu, není úkonem, který je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti žalobců; nemůže být proto přezkoumáváno (§ 70 písm. a) s. ř. s.). Soud proto nepřijatelný návrh podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Nad rámec usnesení soud vyslovil, že není oprávněn posuzovat, zda uvedené rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 1. 1987 je či není pravomocné, zda jsou žalobci oprávněni k podání odvolání proti tomuto rozhodnutí, a zda správní orgán postupoval správně, když o jejich podání ze dne 5. 3. 2001, označeném jako odvolání, nerozhodl. Vyřešení těchto otázek je možné až poté, kdy žalovaný vydá rozhodnutí, kterým rozhodne o odvolání ze dne 5. 3. 2001, přičemž vydání tohoto rozhodnutí se žalobci v případě jeho nečinnosti mohou domáhat žalobou podle § 79 až § 81 s. ř. s., neboť předmětem posouzení soudu v tomto řízení mohla být pouze otázka, zda uvedený akt žalovaného je či není rozhodnutím, které podléhá soudnímu přezkumu.

Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Současně však uvedené ustanovení připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena. Tyto výjimky z generální klauzule jsou možné jedině při respektování Listinou stanovených podmínek; ty předpokládají, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2), že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2) a že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, přičemž tato omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro jaké byla stanovena (čl. 4 odst. 4).

Výjimky z obecného pravidla (z tzv. pozitivní generální klauzule) obsahuje ustanovení § 70 s. ř. s., které stanoví kompetenční vyluky, tzn. úkony správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkoumání. Mezi tyto úkony patří mimo jiné i takový úkon, který není rozhodnutím (§ 70 písm. a) s. ř. s.).

Ke zjištění, zda je konkrétní úkon správního orgánu správním rozhodnutím, je nutné zkoumat jak takový úkon, tak i právní normu na jejímž základě byl učiněn. I když sám takový úkon splňuje obsahové formální znaky, které má mít správní rozhodnutí podle procesního předpisu, jedná se o správní rozhodnutí jen tehdy, vyžaduje-li i právní norma, aby tento úkon byl učiněn jako rozhodnutí; to je možno zjistit pouze interpretací právní normy. Na tomto místě soud souhlasí s argumentací stěžovatelů, když odkazují na stávající judikaturu, podle níž podléhá přezkoumání soudem i takový akt správního orgánu, který ač měl být vyřízen formou rozhodnutí, byl vyřízen pouze neformálním způsobem, tj. správním aktem, který nemá formu rozhodnutí. O takový případ se však v dané věci nejedná.

Podle ust. § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), přezkoumá správní orgán i opožděné nebo nepřijatelné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, jinak odvolání zamítne. Opožděným je odvolání, které splňuje ostatní podmínky přípustnosti, avšak bylo podáno po uplynutí lhůty k jeho podání (§ 54 odst. 2 správního řádu); tato lhůta počíná běžet ode dne oznámení rozhodnutí.

V případě, že osobě, která byla účastníkem řízení (resp. takovou skutečnost tvrdí), nebylo rozhodnutí náležitým způsobem oznámeno, je třeba mít za to, že může podat odvolání, a to až do vydání rozhodnutí o odvolání, které podal jiný účastník řízení, jemuž správní orgán oznámil rozhodnutí náležitým způsobem. Pokud se tak nestalo a rozhodnutí po uplynutí odvolací lhůty se stalo pravomocným, odvolání již není přípustné. Ten, kdo zůstal opomenut jako účastník řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí, se může domáhat nápravy v rámci obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Účastníkovi, kterému správní orgán rozhodnutí neoznámil, lhůta vůbec běžet nezačala; nelze tak považovat podání, které stěžovatelé dne 8. 3. 2001 učinili, za odvolání opožděné, které by jinak splňovalo podmínky přípustnosti. Žalovaný proto nebyl vázán ust. § 60 správního řádu a nepochybil, posoudil-li podání dle § 19 odst. 2 správního řádu jako podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a v řízení postupoval v souladu s ust. § 65 správního řádu.

Podle § 65 odst. 1 správního řádu rozhodnutí, které je v právní moci může z vlastního nebo jiného podnětu správní orgán přezkoumat. Na přezkoumání pravomocného rozhodnutí nemá účastník řízení nárok, což vyplývá zejména ze zákonodárcem užitého slova „může“ a dále ze skutečnosti, že uvedené ustanovení mluví pouze o podnětu správního orgánu, nikoli též o návrhu na zahájení řízení k přezkoumání rozhodnutí. Důvodem ke změně nebo zrušení pravomocného rozhodnutí může být jen jeho nezákonnost, tj. rozpor rozhodnutí se zákonem. Ne každé pravomocné rozhodnutí však musí být změněno nebo zrušeno, což vyplývá z ust. § 65 odst. 2 správního řádu, podle kterého správní orgán v řízení dbá na to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena. Toto věcné omezení práva rušit nebo měnit pravomocná rozhodnutí spolu s časovým omezením tohoto práva třemi roky (§ 68 cit. zákona) je výrazem právní jistoty. Povinnost dbát ochrany práv nabytých v dobré víře znamená v podstatě, že správní orgán musí v každém konkrétním případě s přihlédnutím ke všem okolnostem a zvláštnostem zvažovat, zda a do jaké míry zájem na důsledném uplatnění zákonnosti převažuje nad zájmem právní jistoty a ochrany nabytých práv. Rozhodl-li soud v občanskoprávním řízení v otázce dobré víry stavebníka v souvislosti s návrhem stěžovatelů na odstranění stavby, který zamítl, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán a nepřisluší mu ve správním řízení činit si úsudek o této věci, a to ani v rámci řízení o předběžné otázce dle § 40 správního řádu. Dospěl-li taktéž odvolací soud ve svém rozsudku ze dne 27. 3. 2000

poté, kdy zkoumal, za jakých okolností ke stavbě došlo, k závěru, že stavebník jednal v dobré víře, nepřísluší správnímu orgánu posoudit věc způsobem, kterým by práva nabytá v dobré víře měla být dotčena. Podle ust. § 67 správního řádu rozhodnutí, kterým byl účastníkovi řízení dán souhlas k občanskoprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu, nebo kterým bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu, nelze mimo odvolací řízení zrušit nebo změnit, jestliže účastník řízení nabyl práv v dobré víře.

V daném případě však bylo zcela nad rámec výše uvedeného se otázkou důvodnosti podnětu stěžovatelů z pohledu zákonnosti rozhodnutí – stavebního povolení ze dne 19. 1. 1987 zabývat, neboť žalovaný by již nemohl rozhodnutí o přezkoumání vydat. Takové rozhodnutí nelze vydat v libovolném horizontu, nýbrž pouze v rámci zákonem stanovených lhůt (§ 68 správního řádu); po uplynutí zákonné lhůty již nelze narušit právní jistotu ostatních účastníků řízení, rozhodnutím ve prospěch stěžovatelů.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále je „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Považoval-li žalovaný podané odvolání stěžovatelů za podnět k přezkoumání rozhodnutí ve smyslu § 65 správního řádu a tento zákonem předvídaným způsobem odložil, nedopustil se pochybení v tom, že nevydal rozhodnutí, které by naplňovalo jeho formální náležitosti, s tím, že takové rozhodnutí splňovalo podmínky ust. § 65 s. ř. s. a podléhalo by kognici soudu.

Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze v tom, že ve věci podaného „odvolání“ stěžovatelů dosud nebylo rozhodnuto, aniž však takovou úvahu jakkoli odůvodnil, jakož ani v odkazu na možnost účinného prostředku proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s.; odlišnost právního posouzení však nic nemění na tom, že akt správního orgánu, proti němuž žalobci brojili žalobou a poté kasační stížností je ze soudního přezkoumání vyloučen dle § 70 písm. a) s. ř. s. a proto Městský soud v Praze v souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. návrh jako nepřipustný správně odmítl.

Námítku nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu uplatněnou ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou, a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. Protože úspěšný žalovaný žádné náklady neuplatňoval, resp. mu žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, soud mu nepřiznal náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tonuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. 10. 2004

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu