



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci **žalobkyně Mgr. V. Š.**, zastoupené JUDr. Jaroslavem Karlem, advokátem se sídlem Bendova 8, Plzeň, proti **žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2002, č. j. RR/1356/02, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2003, č. j. 30 Ca 266/2002-27,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2003, č. j. 30 Ca 266/2002-27 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností ze dne 23. 12. 2003 se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) domáhala zrušení pravomocného rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2003, č. j. 30 Ca 266/2002-27, kterým byla zamítnuta její žaloba, jíž se domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, ze dne 18. 10. 2002, č. j. RR/1356/02. Uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl podle § 60 správního řádu jako opožděné odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Magistrátu města Plzně, odboru stavebně správního ze dne 25. 4. 2002, č. j. stav/77/02, jímž správní orgán I. stupně zrušil v mimoodvolacím řízení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby reklamních panelů.

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že žalobkyně v žalobě tvrdila nezákonnost rozhodnutí žalovaného, jímž byla zkrácena na svých právech. Žalobkyně napadala rozhodnutí žalovaného o zamítnutí opožděného odvolání. Podle § 60 správního řádu je odvolací orgán povinen přezkoumat opožděné nebo nepřípustné odvolání z hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení nebo zrušení napadeného rozhodnutí. Takové rozhodnutí se tak musí vypořádat nejen s otázkou zachování lhůty pro podání odvolání, ale musí posuzovat rovněž otázku jeho zákonnosti.

Krajský soud zjistil, jak nesporné, že jedním z účastníků řízení vedeného před správním orgánem, které vyústilo ve vydání dodatečného stavebního povolení na umístění reklamního zařízení, byl i otec žalobkyně Ing. H. (zastoupený Kamilem Dubským), jemuž by náleželo

postavení účastníka řízení i v řízení o přezkoumání rozhodnutí podle § 65 správního řádu, zahájeném oznámením ze dne 5. 4. 2002. Ing. H. však zemřel dne 1. 11. 2001 a tímto dnem ztratil způsobilost být účastníkem řízení a také zanikla procesní plná moc udělená Kamilu Dubskému. Proto od samého počátku řízení podle § 65 správního řádu právní předchůdce žalobkyně nemohl být a nebyl účastníkem řízení, stejně jako Kamil Dubský nebyl jeho zástupcem. Usnesením Okresního soudu ve Strakoniciích ze dne 18. 4. 2002, č. j. 15 D 905/2001-62, se stala žalobkyně dědičkou majetku dotčeného rozhodnutími správních orgánů a vzhledem k § 460 občanského zákoníku nabyla dědictví již ke dni úmrtí Ing. H. Žalobkyni tedy náleželo postavení účastníka řízení již od počátku řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a namísto zemřelého otce mělo být adresováno oznámení o zahájení řízení jí. Jí také náležela všechna procesní práva a povinnosti účastníka řízení, včetně práva brojit proti rozhodnutí odvoláním. Správní orgán však v době vydání napadeného rozhodnutí dne 25. 4. 2002 neměl vědomost o úmrtí Ing. H. a o tom, na koho přešlo vlastnické právo k nemovitostem, a rozhodnutí proto žalobkyni nedoručoval. Tyto skutečnosti vyšly najevo až dne 1. 8. 2002, kdy správní orgán obdržel odvolání žalobkyně podané prostřednictvím Kamila Dubského. V tomto okamžiku se dozvěděl správní orgán (a měl i žalovaný) o pochybení ve vymezení okruhu účastníků řízení a měl učinit nápravu, tedy doručit rozhodnutí správního orgánu ze dne 25. 4. 2002 žalobkyni a vyčkat uplynutí lhůty pro podání odvolání. Za daného stavu věci odvolání žalobkyně proti rozhodnutí, které jí dosud nebylo doručeno a o jehož obsahu se dozvěděla zcela neprocesním postupem, nemohlo být opožděné, protože žalobkyni lhůta pro podání odvolání dosud nepočala běžet. Neúspěšně ani argumentace žalovaného, že doručil-li rozhodnutí Kamilu Dubskému, doručil jej i žalobkyni. Takový závěr žalovaného by byl správný pouze za předpokladu, že by správní orgán doručoval rozhodnutí této osobě jako zástupci žalobkyně. Tak tomu však nebylo. Plnou moc udělila žalobkyně Kamilu Dubskému sice 10. 6. 2002, ale tato plná moc neodpovídá plné moci uložené ve správním spise. Udělení zmocnění k zastupování nemá samo o sobě význam bez toho, že by skutečnost zastoupení byla prezentována správnímu orgánu. Žalobkyně tedy byla zastoupena Kamilem Dubským až dne 1. 8. 2002 (§ 17 odst. 4 správního řádu), tedy od okamžiku, kdy se tuto skutečnost správní orgán dozvěděl z odvolání žalobkyně.

Soud však uzavřel, že přes četná porušení procesních ustanovení ze strany žalovaného i správního orgánu prvního stupně žalobě vyhovět nemohl. Žalobkyně navrhovala zrušení rozhodnutí žalovaného, jemuž vytýkala toliko procesní vady. Procesní vada přitom může být důvodem zrušení rozhodnutí jen tehdy, spočívá-li v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem a mohla-li mít současně za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Ustanovení § 65 s. ř. s. totiž upravilo aktivní procesní legitimaci tak, že k žalobě je legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení. Znamená to, že žalobce musí tvrdit, že v důsledku porušení jeho procesních práv byl zkrácen na právech hmotných, tedy musí tvrdit jaká jeho hmotná práva byla porušena tak, že to mohlo mít vliv na nezákonné rozhodnutí ve věci. Nemůže být zrušeno napadené rozhodnutí pro vady řízení, které nemohly mít vliv na jeho zákonnost, čili na jeho soulad s hmotným právem. Soud v rozhodnutí uvede, zda napadené rozhodnutí je zrušeno pro nezákonnost, nebo pro vady řízení. Je tak zachován princip, že pro vady řízení, tedy pro porušení procesních ustanovení, je možno zrušit rozhodnutí, jen mohlo-li mít za následek hmotněprávní nezákonnost rozhodnutí samotného. Žalobkyně však v celé žalobě možnost porušení hmotných práv vůbec netvrdila. Navíc rozhodnutí ze dne 25. 4. 2002 netvoří s žalobou dotčeným rozhodnutím jeden celek, neboť žalovaný nepostupoval podle § 59 odst. 2 správního řádu (tedy nezamítl odvolání a nepotvrdil rozhodnutí), nýbrž postupoval podle § 60 správního řádu. Rozhodnutí Magistrátu města Plzně nabylo právní moci nezávisle na rozhodnutí žalobou napadeném. Magistrát města Plzně nerozhodl ve věci samé, nemá tedy povahu rozhodnutí, kterým by bylo konečným

způsobem rozhodnuto o právu či povinnosti fyzické nebo právnické osoby. Vlastní rozhodnutí ve věci stavby reklamního zařízení na parcele č. 10278 v k. ú. P. vydá stavební úřad v novém řízení. Protože i žalovaná považovala žalobkyni za účastníka řízení, bude s ní v této procesní pozici jednat i správní orgán I. stupně, tj. Magistrát města Plzně. V případě nesouhlasu s novým rozhodnutím bude mít žalobkyně možnost nové obrany cestou řádných opravných prostředků.

Žalobkyně napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž poukazuje na to, že napadeným rozhodnutím byla zkrácena na svých hmotných právech, což uváděla rovněž v čl. IV. žaloby. Stavební povolení umožňovalo nájemci užívat pronajatou nemovitost, jejíž spoluvlastníci je i žalobkyně, k určitému účelu. V době mezi právní mocí přezkumného rozhodnutí, jímž bylo toto stavební povolení zrušeno, a novým stavebním povolením, ztratil nájemce oprávnění předmět nájmu řádně k tomuto účelu užívat, a žalobkyně proto ztratila i nárok na zaplacení nájemného za toto období. Zrušením stavebního povolení bylo tak zrušeno i její právo na užívání její nemovitosti k provozování venkovní reklamy. Náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), se však může žalobkyně domáhat až po zrušení nezákonného rozhodnutí. Proto se jak odvoláním, tak i následnou žalobou a touto kasační stížností domáhá zrušovacího výroku. Stěžovatelka napadla v žalobě rozhodnutí Magistrátu města Plzně ze dne 25. 4. 2002 s jehož výrokem nesouhlasí, neboť odvolání podala včas a nikoliv po zákonem stanovené lhůtě. Rozhodnutí Magistrátu města Plzně proto musí tvořit s rozhodnutím žalovaného správního orgánu jeden celek. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost je důvodná.

V souzené věci je významné, že správní orgán II. stupně zamítl odvolání žalobkyně jako opožděné podle § 60 správního řádu.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná svoji prejudikaturu – rozsudek ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002-35, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 287/2004 Sb. NSS, podle jehož právní věty „rozhodnutí podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; k podání žaloby je legitimován účastník, jehož odvolání (rozklad) správní orgán zamítl.“ V důvodech k tomu zdejší soud dodával, že „bezesporu ob stojí žaloba, ve které účastník důvodně namítá, že závěr správního orgánu o tom, že odvolání bylo podáno opožděně, není důvodný.“

Vrchní soud v Praze již dříve – v době, kdy § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. vylučoval přezkum rozhodnutí procesní povahy – dovodil, že „rozhodnutí ministerstva o zamítnutí odvolání, které bylo podle jeho názoru podáno opožděně a neoprávněnou osobou, nelze podřadit pod rozhodnutí procesní povahy, které je vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.], neboť se jím neupravuje jen proces, tj. průběh správního řízení, ale rozhoduje se s konečnou platností o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady pro to, aby odvolání bylo v odvolacím řízení řádně projednáno. Výrok o tom, že odvolání se zamítá pro opožděnost event. nepřípustnost je i výsledkem přezkoumání věci samé, když správní orgán je povinen podle ustanovení § 60 spr. ř. před vydáním takového rozhodnutí přezkoumat, zda takové podání neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 3. 1998, č. j. 5 A 10/97-27, publikovaný v SJS pod č. 256/1998). Obdobně Vrchní soud v Praze judikoval i ohledně zamítnutí rozkladu pro nepřípustnost podle § 60 správního

řádu; srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 2. 1998, č. j. 5 A 40/96-80, publikovaný v SJS pod č. 747/2001. V obou případech žalobce namítal, že byl zkrácen na svém právu, aby jeho opravný prostředek byl meritorně projednán.

Z této prejudikatury nemá Nejvyšší správní soud důvod ustupovat ani v souzené věci. To platí tím spíše, že kompetenční výluka přezkumu rozhodnutí procesní povahy byla z občanského soudního řádu odstraněna zákonem č. 30/2000 Sb., a že ji nepřevzal ani v současné době platný procesní předpis – soudní řád správní. Za stávajícího právního stavu tedy platí, že soudnímu přezkumu jsou podrobena i rozhodnutí procesní povahy [samozřejmě nedopadá-li na ně výluka uvedená v § 70 písm. b), d), e) a f) s. ř. s.], a to s jedinou výjimkou vztahující se na rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem; v tomto případě jde však o kategorii mnohem užší.

Úvaha krajského soudu, že žalobkyně není k žalobě legitimována podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jednak nemá oporu v zákoně a jednak směšuje otázku žalobní a věcné legitimace. Žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je založena tvrzením účastníka, že byl na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen buď přímo samotným rozhodnutím správního orgánu, nebo že byl na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen v důsledku porušení svých (procesních) práv v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Tvrzení o zkrácení na veřejném subjektivním hmotném právu – bezpochyby v případě uvedeném na druhém místě – však nemusí být explicitní, ale postačí, pokud implicitně vyplývá z tvrzení obsažených v žalobě. Jestliže tedy žalobce v žalobních bodech brojí proti porušení svých práv v řízení před správním orgánem, a zároveň je nositelem subjektivního hmotného práva, na němž – hypoteticky vzato – mohl být v důsledku vytýkaného porušení procesních práv zkrácen, pak je již tím samým žalobce k žalobě legitimován, a soud pro nedostatek žalobní legitimace nemůže jeho žalobu odmítnout (zde se poznamenává, že Krajský soud v Plzni, přestože dospěl k závěru o nedostatku žalobní legitimace, žalobu věcně zamítl) a není ani na místě, aby po žalobci vyžadoval výslovné tvrzení, na jakém hmotném právu měl být zkrácen. Tento závěr evidentně lépe odpovídá předpokladu, že ten, kdo podá ke krajskému soudu žalobu, již se domáhá zrušení rozhodnutí správního orgánu, má na výsledku řízení právní zájem, tj. že napadené rozhodnutí jej podle jeho názoru zkrátí na jeho veřejném subjektivním hmotném právu, byť toto zkrácení v žalobě explicitně nepopsal. Tato skutková domněnka ostatně vychází ze zkušenostních poznatků. Opačný výchozí předpoklad – tedy že žalobce se ani nedomnívá, že by rozhodnutím správního orgánu na svém veřejném subjektivním hmotném právu zkrácen byl – se jeví jako absurdní; nedostatečnost explicitního tvrzení o zkrácení na hmotném právu, resp. nedostatečná konkretizace takového tvrzení, je v naprosté většině případů důsledkem opomenutí žalobce (mnohdy pro neznalost procesních předpisů) a nikoliv důsledkem bezdůvodného sudičství.

Žalobkyně v žalobě poukazovala na rozsáhlá procesní pochybení, k nimž došlo v řízení před správním orgánem I. i II. stupně. Krom jiného též vytýkala, že s ní správní orgán I. stupně nejednal jako s účastnicí řízení, ač s ní jednat měl, že žalovaný tuto skutečnost nepřezkoumal, a též že rozhodnutí žalovaného neposkytlo žalobkyni právní ochranu spočívající v přezkoumání jejího odvolání a ve vypořádání jí uváděných odvolacích důvodů. Za situace, kdy předmětem řízení, v němž mělo podle žalobních tvrzení dojít k uvedeným porušením procesních práv žalobkyně, byl v souladu s § 65 správního řádu přezkum rozhodnutí o dodatečném povolení umístit reklamní zařízení na pozemku, jehož spoluvlastnicí se žalobkyně v důsledku dědické sukcese stala, bylo nepochybné, že žalobkyně byla nositelkou hmotných práv, na nichž mohla být rozhodnutím o zrušení dodatečného stavebního povolení zkrácena. Žalobkyně tedy sice explicitně netvrdila, že v důsledku porušení svých procesních práv v řízení před správním orgánem byla zkrácena i na právu

hmotném, avšak tato skutečnost z žaloby implicitně vyplývala. Z tohoto pohledu tedy lze bezpečně uzavřít, že žalobkyně k žalobě podle § 65 odst. 1 s. ř. s. legitimována byla.

Samotný závěr o tom, zda ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. řízení před správním orgánem skutečně trpělo vadami a zda tyto vady mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé – tj. zda v důsledku procesních vad mohl být žalobce zkrácen na svém subjektivním právu –, je již závěrem o věcné legitimaci a nelze jej ztotožňovat či směřovat s otázkou legitimace žalobní, jak to učinil krajský soud. Je-li žalobce věcně legitimován, soud mu vyhoví zpravidla tím, že napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení. Není-li žalobcova věcná legitimace dána proto, že řízení netrpělo vadami, resp. proto, že jimi sice bylo stíženo, avšak tyto vady nemohly žalobce na jeho veřejném subjektivním hmotném právu zkrátit, soud žalobu zamítne. Krajskému soudu lze přisvědčit, že procesní vady jsou důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí pouze tehdy, pokud mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud ovšem zdůrazňuje, že postačuje právě pouhá možnost nezákonného meritorního rozhodnutí; ostatně v některých případech nelze v rámci soudního přezkumu jednoznačně usuzovat, zda určitá procesní vada skutečně měla či neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť v důsledku ní žalobce mohl být zkrácen na takových procesních právech, která umožňují plně rozvinout jeho procesní aktivitu, na niž posléze závisí výsledek řízení.

V dané věci i krajský soud dovodil, že správní orgán I. stupně jednal jako s účastníkem řízení s někým, kdo vůbec neměl způsobilost být účastníkem řízení, a naopak s žalobkyní, která účastnicí řízení být měla, vůbec nejednal. Žalobkyně v důsledku toho vůbec nemohla svou procesní aktivitou ovlivnit výsledek řízení a nemohla uplatňovat žádná práva, která jí jako účastnici řízení náležela. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je nepochybné, že tato skutečnost mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí v tomto řízení vydaného, tj. na zákonnost rozhodnutí, jímž správní orgán I. stupně zrušil rozhodnutí o dodatečném stavebním povolení. Nelze vyloučit, že toto rozhodnutí by bylo jiné, pokud by se jemu předcházejícího řízení účastnila žalobkyně, která by v něm vykonávala všechna práva účastníka řízení. Toto závažné procesní pochybení správního orgánu I. stupně potom neodstranil ani žalovaný, který odvolání žalobkyně nesprávně zamítl jako opožděné podle § 60 správního řádu. Z těchto důvodů je zřejmé, že žalobkyně byla legitimována rovněž věcně a že krajský soud měl z tohoto důvodu napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud tedy nesprávně posoudil právní otázku žalobní a rovněž věcné legitimace, čímž naplnil důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. března 2005

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu