



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera, v právní věci žalobkyně České republiky - Ministerstva financí, Praha 1, Letenská 15, proti žalovanému Magistrátu města Ostravy, Ostrava, Prokešovo nám. 8, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) S. C., s. r. o., 2) S. p. b. h. M. O. a P., v likvidaci, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2003, čj. Správ/ÚSŘ/2930/2003/Ba, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 3. 2005, čj. 22 Ca 27/2004-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalobkyni se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.**
- IV. Osobám zúčastněným na řízení se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Statutární město Ostrava, Úřad městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz, odbor výstavby, VHZaL, rozhodnutím ze dne 29. 8. 2003, čj. OVY/906/03/Rs/Hu, dodatečně povolil stavbu „Administrativní budova s klubem, na pozemku v k. ú. O.“, stanovil podmínky pro dokončení a užívání stavby a zamítl námitky F. d. a m. „v likvidaci“, podle nichž část nepovolené stavby stavebník uskutečnil bez jeho předchozího souhlasu na pozemku v k. ú. M. O. F. d. a m. „v likvidaci“ napadl rozhodnutí odvoláním, které Magistrát města Ostravy (MMO), odbor stavebně správní, zamítl rozhodnutím ze dne 13. 11. 2003, čj. Správ/ÚSŘ/2930/2003/Ba, jako opožděné [§ 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“)].

F. d. a m. „v likvidaci“ se žalobou u Krajského soudu v Ostravě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného a namítal, že se při podání odvolání zcela řídil pokyny uvedenými správním orgánem I. stupně v poučení o opravných prostředcích a že své odvolání adresoval způsobem vyplývajícím z poučení. Poukazoval rovněž na skutečnost, že

žalovaný (odvolací orgán) a stavební úřad (orgán rozhodující v I. stupni) sídlí v jedné budově. Pokud bylo podání obsahující odvolání nadepsáno v souladu s poučením tak, že se podává k Odboru stavebně právnímu MMO prostřednictvím odboru výstavby VHZA, je zřejmé, že podání mělo být doručeno odboru výstavby VHZA, nikoli přímo odvolacímu orgánu a že k pochybení došlo při přejímání pošty mezi těmito orgány. Dále uvedl, že odvolání podal k poštovní přepravě již dne 10. 9. 2003, tedy v souladu s ustanovením § 27 odst. 3 správního řádu v odvolací lhůtě a namítal, že zamítnutí odvolání pro opožděnost je nezákonné, neboť tím žalovaný upřel žalobci právo na projednání jeho záležitosti v odvolacím řízení. Žalobě vyjádřila i věcný nesouhlas s rozhodnutím stavebního úřadu (orgánu I. stupně) o dodatečném povolení stavby; k tomu je připojen podrobný výčet důvodů (s připuštěním, že jdou nad rámec podané žaloby).

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby s tím, že stavební úřad nepochybil, když v poučení účastníkům uvedl „*proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat do 15 dnů počínaje dnem následujícím po jeho doručení k odboru stavebně právnímu MMO prostřednictvím nadepsaného odboru*“. Správní orgán uvedl všechny základní údaje o opravném prostředku, tj. v jaké lhůtě lze opravný prostředek podat, od kterého dne se tato lhůta počítá, u kterého správního orgánu je třeba opravný prostředek podat a ke kterému správnímu orgánu se opravný prostředek podává. Žalovaný konstatoval, že odvolání žalobkyně neprodleně postoupil příslušnému stavebnímu úřadu a žalobkyně nebyla tímto postupem zkrácena na svých právech. Přestože odvolání bylo podáno opožděně, žalovaný jej přezkoumal z hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení nebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení a dospěl k závěru, že do rozhodnutí není nutné zasahovat.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 31. 3. 2005, čj. 22 Ca 27/2004–55, zrušil pro vady řízení rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť vyhodnotil jako důvodnou námitku týkající se dodržení lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Vyšel přitom z obsahu správních spisů, ze kterých vyplynulo, že odvolání bylo dne 11. 9. 2003 doručeno žalovanému, který je přípisem ze dne 15. 9. 2003 postoupil stavebnímu úřadu, kterému bylo podle razítka podatelny odvolání doručeno dne 19. 9. 2003. Krajský soud při svém rozhodování vyšel z § 54 odst. 1 správního řádu, podle kterého se odvolání podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, z § 3 odst. 3 správního řádu, stanovujícího správním orgánům povinnost vyřídit věc včas a bez zbytečných průtahů, a z § 20 správního řádu, podle něž je správní orgán povinen postoupit podání příslušnému správnímu orgánu neprodleně. Krajský soud dospěl k závěru že v posuzované věci nebyl předpoklad neprodlenosti jednání správního orgánu naplněn, neboť napadené rozhodnutí bylo řádně identifikováno (uvedením data vydání, čísla jednacího a označení orgánu, který rozhodnutí vydal), nadto za situace, kdy stavební úřad a žalovaný sídlí na stejné adrese. Žalovaný, postoupiv odvolání stavebnímu úřadu až osmý den po jeho obdržení, jednal jednoznačně v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení. Krajský soud vzal v úvahu znění poučení o odvolání a rovněž dovodil, že odvolateli, který se poučením řídil doslovně, nelze tuto skutečnost přičítat k tíži.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž výslovně uplatnil stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Stěžovatel zpochybnil, že byla žalobkyně jeho postupem zkrácena na svých právech a domnívá se, že z § 54 odst. 1, 2 správního řádu vyplývá povinnost podat odvolání u správního orgánu, který napadené

rozhodnutí vydal, aniž by zákon připouštěl výjimky z tohoto pravidla. Stěžovatel připouští povinnost věcně nepřislušného orgánu neprodleně postoupit podání příslušnému správnímu orgánu a uvědomit o tom účastníka řízení (§ 20 správního řádu), ale současně poukazuje na skutečnost, že ze správního řádu nelze dovodit možnost pohlížet na odvolání jako na včas podané v důsledku pozdního postoupení podání. Stěžovatel své závěry opírá také o ustanovení zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů [§ 2 písm. e), f), § 4 odst. 1, § 5 odst. 1 a § 6) a vyhlášky č. 28/2001 Sb., kterou se stanoví poštovní podmínky základních služeb a základní požadavky kvality při jejich zajišťování držitelem poštovní licence (§ 5 odst. 2 písm. a), b) a § 60 odst. 2], a zdůrazňuje, že adresátem byl subjekt uvedený na prvním místě adresy a že použití prostředníka nebylo na místě. Stěžovatel vyslovil také názor, že principy vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2001, čj. 6 A 176/2002-75, o nepřekročitelnosti subjektivní lhůty pro podání návrhu na povolení obnovy řízení, podaného u věcně nepřislušného správního orgánu, který je (v rozporu s § 20 správního řádu) nepostoupí neprodleně příslušnému orgánu, se vztahují obecně i na podání odvolání. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že nesprávné posouzení právní otázky spatřuje v důsledcích, které krajský soud vyvodil z úvahy, zda mohl žalovaný, jemuž bylo odvolání nesprávně adresováno, zkrácením doby, v níž bylo odvolání postoupeno správnímu orgánu prvního stupně, způsobit, že by byl tento opravný prostředek podán v rámci odvolací lhůty, a zda tato skutečnost mohla mít vliv na posuzování zákonnosti rozhodnutí žalovaného.

Osoba zúčastněná na řízení (S. C., s. r. o.) vyjádřila v přípise ze dne 15. 9. 2006 vůli, aby ji v řízení o kasační stížnosti zastupovala společnost T. I. S., s. r. o. Nejvyšší správní soud za situace, kdy soudní řád správní neupravuje možnost účastníka řízení nechat se v řízení zastupovat právnickou osobou (s výjimkou případů podle § 35 odst. 4 a odst. 5 s. ř. s., které ovšem na posuzovanou věc nedopadají), jednal přímo s osobou zúčastněnou na řízení. Osoba zúčastněná na řízení ke kasační stížnosti uvedla, že ji považuje za bezpředmětnou. Nevyřešené vlastnické právo k pozemku, představující jednu ze sporných otázek předcházejícího správního řízení o dodatečném povolení stavby, již bylo vyjasněno, neboť vlastník dodatečně povolené stavby stojící na sporném pozemku se stal vlastníkem tohoto pozemku.

Nejvyšší správní soud uvážil o kasační stížnosti, vázán jejím rozsahem i důvody (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) takto:

Není možné přisvědčit právnímu názoru stěžovatele, podle něž odvolací orgán zasílá „neformálně“ příslušnému orgánu podání obsahující odvolání určené odvolacímu orgánu a teprve v případě, že takové odvolání dojde orgánu I. stupně v odvolací lhůtě, půjde o včasné odvolání.

Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal a je třeba je podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, nestanoví-li jinou lhůtu zvláštní právní předpis (§ 54 odst. 1, 2 správního řádu). Stěžovatel se zajisté nemýlí v tom, že odvolání podané přímo k odvolacímu orgánu nemá právní účinky řádně podaného odvolání (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 3. 1998, čj. 5 A 10/97-27, Soudní judikatura ve věcech správních č. 256/1998). Stěžovatel vyšel správně z § 54 odst. 1 a § 20 správního řádu, však tato ustanovení vadně užil.

Žalobkyně podala odvolání k poštovní přepravě osm dní před koncem odvolací lhůty; stěžovatel nemá pravdu, že účastník zasláním odvolání „riskoval“ marné uplynutí odvolací lhůty. Nejvyšší správní soud naopak usoudil, že žalobkyně postupovala řádně a v dobré víře v činnost správních orgánů, jestliže v dostatečném týdenním předstihu před koncem odvolací lhůty adresovala své podání za použití doslovné aplikace poučení o opravných prostředcích.

Ostatně právě poučením o opravných prostředcích byla žalobkyně zkrácena na svých právech.

Již prvorepublikový Nejvyšší správní soud v rozhodnutí 1085/21 Boh. A označil za relevantní kritéria účinného poučení o opravném prostředku uvedení lhůty a místa, kam se má opravný prostředek podat s tím, že „*podřadného významu pro stranu je, který úřad bude o opravném prostředku rozhodovati, poněvadž je věcí místa podacího, aby samo opravný prostředek instanci k rozhodování příslušné předložilo (...) oba momenty [tj. lhůta a podací místo] jsou podstatným obsahem každého poučení o opravných prostředcích*“. Podrobnější zhodnocení neúplného poučení o odvolání provedl tentýž soud v nálezu č. 1748/22 Boh. A a ke vztahu neúplnosti poučení a jeho právním následkům se vyjádřil i v nálezu č. 11208/34 Boh. A. Úplností poučení o opravných prostředcích se zabývala četná další rozhodnutí téhož soudu (2005/23 Boh. A, 7234/28 Boh. A, nebo 1562/22 Boh. A).

Nejvyšší správní soud na argumentaci svého prvorepublikového předchůdce navazuje v tom směru, že z poučení o opravném prostředku musí být nejen jednoznačně a bez dalších pochybností patrné, v jaké lhůtě a u jakého orgánu (kam) se podává, ale je-li v poučení uvedeno, který orgán bude o opravném prostředku rozhodovat, nesmí být tato informace zavádějící co do zaměnitelnosti orgánu odvolacího a podacího.

V posuzované věci obrat o podání odvolání určitému orgánu prostřednictvím orgánu jiného vyvolává možnost záměny; žalobkyni proto nelze přičítat případné negativní důsledky, spočívající v možném zmeškání lhůty pro podání opravného prostředku. Již tato skutečnost způsobuje vadu rozhodnutí stěžovatele a může být důvodem pro jeho zrušení.

Při hodnocení zákonnosti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného (§ 60 správní řádu) je však nutné aplikovat i další zákonná ustanovení a zásady upravující jednání správních orgánů. Pro zachování lhůty k provedení úkonu obecně postačí, je-li posledního dne lhůty prokazatelně podána poštovní zásilka obsahující podání (§ 27 odst. 3 správního řádu).

Ze správního spisu vyplývá, že podání obsahující odvolání bylo podáno k poštovní přepravě dne 10. 9. 2003, a bylo v souladu s poučením adresováno. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem stěžovatele, že využití prostředníka nebylo na místě. Žalobkyně byla výslovně poučena, že své odvolání má podat odvolacímu orgánu prostřednictvím orgánu I. stupně, a v souladu s tím na obálce uvedla „*Statutární město Ostrava, odbor stavebně správní MMO, prostřednictvím odboru výstavby VHZA L*“. Připomíná se, že „*nadepsaný odbor*“ (podle poučení) je útvarem jiného správního orgánu než MMO, a že zde mohlo dojít k nejasnosti, jde ostatně na vrub správního orgánu I. stupně. A dále: obsahuje-li adresa pokyn, aby poštovní zásilka byla adresátovi dodána prostředníkem, držitel poštovní licence ji dodá stejným způsobem, jako by byl adresátem prostředník [srov. § 60 odst. 2 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 28/2001 Sb., kterou se stanoví poštovní podmínky základních služeb a základní požadavky kvality při jejich zajišťování držitelem

poštovní licence (vyhláška o základních službách držitele licence)]. Podala-li žalobkyně v rámci odvolací lhůty své odvolání a adresovala je tak, jak byla poučena, došlo k pochybení v rámci administrativního převzetí pošty mezi orgánem I. stupně a orgánem odvolacím, protože oba jmenovaní sídlí na stejné adrese. Stěžovatel toto pochybení zcela nesprávně přičetl k tíži žalobkyně.

Nejvyšší správní soud ostatně při posouzení věci nepřehlédl procesní postup stěžovatele, který byl povinen neprodleně postoupit jemu nesprávně doručené odvolání (jak ostatně z adresy vyplývalo) příslušnému správnímu orgánu a uvědomit o tom účastníka řízení (§ 20 správního řádu). Stěžovateli bylo podání doručeno sedm dní před koncem odvolací lhůty, bylo formálně správně a zřetelně označeno jako právní úkon odvolání, identifikováno číslem jednacím a datem vydání napadeného rozhodnutí a adresováno stěžovateli prostřednictvím správního orgánu I. stupně; stěžovateli přesto trvalo osm dní, než podání administrativně zpracoval a postoupil orgánu sídlícímu v téže budově.

To odporuje zákonu. Správní orgány jsou povinny svědomitě a odpovědně se zabývat každou věcí, která je předmětem řízení, vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci (§ 3 odst. 3 správního řádu). Stěžovatel o své povinnosti postoupit neprodleně odvolání správnímu orgánu prvního stupně věděl, čemuž nasvědčuje skutečnost, že přípisem ze dne 15. 9. 2003 (tj. tři dny před marným uplynutím odvolací lhůty) učinil první úkony směřující k řádnému postoupení podání k příslušnému orgánu. Postup stěžovatele, který podání správnímu orgánu I. stupně postoupil den po uplynutí odvolací lhůty, nasvědčuje spíše účelovosti postupu. I jen tato skutečnost sama o sobě by mohla být posouzena jako dostatečný důvodem pro zrušení rozhodnutí.

Stěžovatel nepřipadně odkázal na rozhodnutí č. 357/2004 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že z neprodleného nepostoupení návrhu na povolení obnovy řízení nelze dovodit prodloužení subjektivní lhůty pro podání návrhu, neboť tato lhůta je nepřekročitelná a její zmeškání nelze prominout. Odlišnost posuzované věci od citovaného judikátu spočívá především ve skutečnosti, že žalobkyně své - včas podané - odvolání adresovala řádně, a nelze jí přičítat k tíži pochybení, ke kterým při doručování došlo.

Rozsah přezkumu rozsudku krajského soudu je vymezen kasačními námitkami z důvodů v kasační stížnosti uvedených (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), které směřovaly pouze proti nesprávnému posouzení otázky o včasnosti odvolání. Posouzení, zda rozhodnutím orgánu I. stupně o dodatečném povolení stavby bylo zasaženo do vlastnických práv účastníka řízení, by znamenalo vybočit z role kasačního soudu a překročit pravomocí, které jsou Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o kasační stížnosti svěřeny. Ten proto nemohl zohlednit informaci osoby zúčastněné na řízení (S. C., s. r. o.), že vlastnický vztah k pozemku pod dodatečně povolenou stavbou již není sporný.

Nejvyšší správní soud, který se napadeným rozsudkem krajského soudu zabýval v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uvedených, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalobkyně

náklady řízení o kasační stížnosti neuplatnila a Nejvyšší správní soud nezjistil, že by jí tyto náklady vznikly, proto jí náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Osoby zúčastněné na řízení nepožadovaly náhradu nákladů řízení, soud jim neuložil žádné plnění povinnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.), a proto jim rovněž náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. února 2007

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu