



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců: **a) M. Š., b) M. H. a c) P. V.**, zastoupených JUDr. Annou Bečvářovou, advokátkou se sídlem Dobronická 1256, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje, odbor rozvoje venkova, zemědělství a životního prostředí**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2007, č. j. KULK/9032/2007, ve věci uznání společenstevní honitby, o kasační stížnosti žalobců a) a c) proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 31. srpna 2007, č. j. 59 Ca 51/2007 – 29,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci a) a c) (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížností napadli v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), kterým bylo odmítnuto jejich podání ze dne 27. 3. 2007, doručené krajskému soudu dne 19. 4. 2007, a označené jako „Žaloba na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu – Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru rozvoje venkova,

zemědělství a životního prostředí čj. KULK 9032/2007 ze dne 15. 2. 2007 a rozhodnutí Městského úřadu Česká Lípa čj. 16184/OŽP-Z/03-206/1/Já ze dne 17. 7. 2003 o uznání Společenstevní honitby Karasy č. 36“.

Napadeným usnesením krajský soud předmětné podání odmítl s tím, že bylo napadeno výše uvedené rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje (dále jen „krajský úřad“), jímž bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (správní řád), zamítnuto pro opožděnost odvolání podané stěžovatelem a). Žalobci b) a c) nebyli účastníky daného odvolacího řízení, proto je soud neuznal aktivně legitimovanými k podání žaloby směřující proti danému rozhodnutí. V souladu s § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tak krajský soud jejich podání výroky II. a III. odmítl.

Dle krajského soudu byl k podání žaloby proti citovanému rozhodnutí krajského úřadu aktivně legitimován pouze stěžovatel a) a vzhledem k tomu, že napadeným rozhodnutím bylo jeho odvolání zamítnuto pro opožděnost, bylo z jeho strany nutno tvrdit především to, že podmínky pro zamítnutí odvolání pro jeho opožděné podání nebyly splněny. Žalobci se však ve svém společném podání ze dne 27. 3. 2007, doručeném krajskému soudu dne 19. 4. 2007, vyjádřili k obsahu rozhodnutí krajského úřadu pouze obecně s tím, že nesouhlasí s protiprávním postupem správního orgánu, odkazují na nesprávný postup úředníků a konstatují, že rozhodnutí nebylo doručeno všem účastníkům a vlastníkům nemovitostí. Pouze tato část podání ze dne 27. 3. 2007 se vztahuje k rozhodnutí krajského úřadu a v tomto ohledu krajský soud předmětné podání vyhodnotil tak, že neobsahuje žádný žalobní bod, ze kterého by bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů ho stěžovatel a) považuje za nezákonné. Absence žalobního bodu je přitom nedostatek, pro který nelze v řízení pokračovat, a proto krajský soud výrokem I. odmítl podání také v případě stěžovatele a). K odstranění daného nedostatku krajský soud stěžovatele a) nevyzýval, neboť rozšířit žalobu o další žalobní body je možné pouze ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.), tedy ve lhůtě 2 měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonným způsobem, přičemž v daném případě krajský soud podání (žalobu) obdržel až na konci této lhůty.

V kasační stížnosti uplatnili stěžovatelé důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s., přičemž ve vztahu k důvodům odmítnutí jejich podání ze strany krajského soudu uvedli, že se příslušný soud vůbec nezabýval tím, jakým způsobem a kdy nabylo správní rozhodnutí právní moci vůči stěžovateli a), pouze konstatoval tvrzení krajského úřadu uvedená v jeho rozhodnutí ze dne 15. 2. 2007. Nezabýval se tedy stavem nabytí právní moci v době po vydání rozhodnutí o uznání honitby ze dne 17. 7. 2003, kdy stěžovatelé tvrdili, že toto rozhodnutí nemohlo nabýt právní moci, neboť nebylo doručeno všem účastníkům řízení. Dále stěžovatelé uvedli, že krajský soud rovněž nevyhodnotil tu skutečnost, že stěžovateli a) bylo doručeno pouze náhradním způsobem, nikoliv do vlastních rukou, a to za situace, kdy orgánu státní správy myslivosti prvního stupně muselo být známo, že u něho došlo ke změně trvalého bydliště a v místě doručení se nezdržuje. Toto náhradní doručení proto považují za neplatné a protizákonné a trvají na tom, že obě žalobou napadená rozhodnutí jsou nezákonná

a stále nenabyla právní moci. Nadto stěžovatelé poukazují na další nezákonnosti souvisejícími s vydáním napadených rozhodnutí a s ohledem na tyto skutečnosti žádají Nejvyšší správní soud, aby napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný předložil ke kasační stížnosti poměrně obsáhlé vyjádření, v němž nejprve odkázal na své vyjádření k žalobě, ve kterém uvedl, že většina tvrzení stěžovatelů je irelevantních a nesouvisí s předmětem žaloby. Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání pro opožděné podání. Ve věci je tedy podstatné pouze to, zda odvolání bylo skutečně podáno opožděně, případně zda měl žalovaný odvolání posoudit jako podnět k obnově řízení nebo přezkumnému řízení. V dalším textu žalovaný skutkově a právně popsal svůj postup při přezkumu podaného odvolání a současně doplnil rozbor celého správního řízení. V reakci na obsah kasační stížnosti potom uvedl, že v předmětném správním řízení bylo stěžovateli a) doručováno na adresu uvedenou v jeho podání a námitka ohledně chybného doručení prvoinstančního rozhodnutí byla uplatněna až v kasační stížnosti. Žalovaný ji proto považuje za účelovou, podanou ve snaze zvrátit nepříznivý vývoj žaloby. Vzhledem k tomu navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovateli je tvrzen důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., přestože v jejich podání jsou též výslovně zmíněny důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm krajským či městským soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; bylo-li řízení u soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.; nebo je-li rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je u kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského či městského soudu o odmítnutí návrhu (na zahájení řízení) nebo o zastavení řízení z povahy věci vyloučen, neboť se nejedná o rozhodnutí ve věci samé. Přitom toliko v případě rozhodnutí krajského soudu ve věci samé lze posuzovat vady řízení před správním orgánem, včetně nepřezkoumatelnosti jeho správního rozhodnutí, jak jsou definovány jako důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

S ohledem na tyto skutečnosti a při znalosti toho, že krajský soud napadeným usnesením žalobu stěžovatelů odmítl, proto považoval Nejvyšší správní soud za rozhodný důvod kasační stížnosti uvedený pod ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Při posouzení zákonnosti daného usnesení bylo nutno zvážit následující: 1) otázka aktivní legitimace žalobců b) a c) a 2) otázka existence relevantního žalobního bodu v podání žalobců ze dne 27. 3. 2007.

Stěžovatelé v tomto směru nijak zásadně neargumentují, pouze poukazují na skutečnost, že se krajský soud nijak nezabýval postupem krajského úřadu, a to jak ve vztahu k otázce doručování prvoinstančního doručení, tak také k dalším aspektům celého správního řízení, z jehož průběhu považuje zdejší soud za podstatné pro souzenou věc následující skutečnosti vyplývající ze správního spisu:

Rozhodnutím Městského úřadu Česká Lípa, odboru životního prostředí (dále jen „správní orgán“), ze dne 17. 7. 2003, č. j. 16184/OŽP-Z/03-206/1/Já, byla dle § 18 odst. 1 a 3, § 29 odst. 1, 3 a § 30 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o myslivosti“), uznána společenstevní honitba K. č. 36 v katastrálním území J., K., Z., P. Dne 22. 11. 2004 zahájil krajský úřad řízení o přezkoumání citovaného rozhodnutí mimo odvolací řízení, přičemž dospěl k názoru, že právní moc přezkoumávaného rozhodnutí nenastala z důvodu porušení § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, neboť správní orgán nezahrnul všechny vlastníky přičleňovaných pozemků do okruhu účastníků řízení v předmětné věci. Na základě toho bylo dané rozhodnutí správního orgánu dodatečně zasláno všem opomenutým účastníkům řízení, včetně žalobce a). Tomu bylo opakovaně doručováno na adresu: J. Z., avšak zásilka byla vždy vrácena zpět z důvodu nevyzvednutí adresátem; ve vztahu k žalobci a) tak došlo k fikci doručení s tím, že předmětné rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci dne 6. 9. 2005. Odvolání žalobce a) proti danému rozhodnutí, které bylo podáno dne 25. 8. 2006 u správního orgánu a dne 25. 9. 2006 postoupeno krajskému úřadu, pak bylo žalobou rozhodnutím krajského úřadu ze dne 15. 2. 2007, č. j. KULK/9032/2007, zamítnuto pro opožděnost.

V návaznosti na tyto skutečnosti je tedy s ohledem na výše položenou otázku ad 1) zřejmé, že žalobci b) a c) nebyli účastníky odvolacího řízení, jehož výsledkem bylo žalobou napadené rozhodnutí krajského úřadu a z tohoto pohledu bylo odmítnutí jejich podání ze strany krajského soudu na místě, avšak nikoli z důvodu podání návrhu osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], ale z důvodu toho, že se jedná o nepřipustný návrh [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.], neboť žaloba ve správním soudnictví je přípustná pouze po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon, což se v daném případě nestalo (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 – 77, publikovaný pod č. 64/2004 Sb. NSS). Dle zásady subsidiarity soudního přezkumu ve vztahu k přezkumu prováděnému v rámci samotného systému orgánu státní správy může přezkum ve správním soudnictví nastoupit až po marném vyčerpání všech opravných prostředků ve správním řízení, které žaloba ve správním soudnictví nemůže nahrazovat. V kontextu napadeného rozhodnutí krajského soudu se však jedná o dílčí pochybení, které nemělo vliv na jeho zákonnost. Nadto je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud již judikoval, že zrušení usnesení soudu I. stupně a vrácení věci k novému odmítnutí ze správního důvodu by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie, která nedovoluje řešit v soudním řízení jen teoretické otázky bez praktického významu pro účastníky řízení; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 – 76, publikovaný pod č. 1476/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

K otázce ad 2) týkající se skutečnosti, zda podání ze dne 27. 3. 2007 učiněné krajskému soudu obsahovalo žalobní bod ve smyslu § 71 s. ř. s. umožňující meritorní přezkum věci, považuje Nejvyšší správní soud za nutné předeslat následující:

V důsledku přísné dispoziční zásady v řízeních před správními soudy procesní úkony účastníka řízení zásadním způsobem ovlivňují jak zahájení řízení, tak jeho průběh i samotné rozhodnutí. Je-li proto podán návrh (žaloba), pak musí takové podání splňovat především obecné obsahové náležitosti podání, jež upravuje § 37 odst. 3 s. ř. s., podle něhož z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Vedle uvedených obecných náležitostí je však nutno ještě splnění náležitostí, které pro příslušný návrh (žalobu) vyplývají i ze zvláštních ustanovení o řízení v části třetí hlavy druhé s. ř. s. Nejde při tom o to, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale o to, aby žaloba mohla být dostatečným podkladem pro poskytování spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu kromě uvedených obecných náležitostí musí žalobce uvést i další náležitosti, mezi které podle § 71 odst. 1 s. ř. s. patří:

- a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci;
- b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy;
- c) označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá;
- d) žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné;
- e) jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést;
- f) návrh výroku rozsudku.

Jednou ze zvláštních náležitostí žaloby je tedy i označení důvodů, pro něž předmětné rozhodnutí žalobce napadá – tzv. žalobních bodů, jež musí žalobce naplnit konkrétním a jedinečným obsahem specifikujícím jak skutkové, tak právní důvody, pro které považuje rozhodnutí soudu za nezákonné nebo nicotné. Žalobce je tedy povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Takto formulované žalobní body přitom představují meze, v jejichž rámci soud napadené rozhodnutí přezkoumává (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

V souzené věci bylo podstatou sporu mezi správním orgánem, resp. krajským úřadem a stěžovatelem a) to, zda jím podané odvolání bylo učiněno pozdě či nikoli. I přes takto poměrně jasně vymezenou podstatu věci však žalobce své výhrady vůči

skutkovému a právnímu hodnocení ze strany krajského úřadu nikterak nekonkretizoval a krajskému soudu v podstatě nenabídl žádnou argumentaci či důvody, pro které považuje své odvolání za včas podané. Předmětné podání ze dne 27. 3. 2007 je sice poměrně obsáhlé, ale koncentruje se především na výčet nejružnějších vad a nezákonností týkajících se rozhodnutí správního orgánu v I. stupni, jakož i dalších souvisejících a navazujících rozhodnutí či řízení. Krajský úřad jako odvolací orgán se však v napadeném rozhodnutí žádnou ze stěžovatelem a) nastíněných vad a nezákonností meritorně nezabýval, neboť dospěl k závěru o opožděnosti podaného odvolání; současně konstatoval, že marně uplynula lhůta pro přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu, dále že neshledal důvody pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí ve věci.

Jakkoli tedy bylo v souzené věci rozhodující to, z jakých důvodů je třeba považovat odvolání stěžovatele a) za včas podané, žaloba ze dne 27. 3. 2007 v tomto směru žádné skutkové ani právní důvody, jak požaduje § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neuvádí. Tyto důvody vztahující se zejména ke způsobu náhradního doručení (fikcí) a nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou naznačeny až v kasační stížnosti. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud připomíná, že rozšířit žalobu o další žalobní body lze podle § 71 odst. 2 s. ř. s. jen ve lhůtě pro podání žaloby a k později uplatněným námitkám – obsaženým až v kasační stížnosti – nelze přihlížet. Nejvyšší správní soud se proto s postupem krajského soudu ztotožňuje a konstatuje, že v důsledku absence relevantního žalobního bodu vztahujícího se k podstatě souzené věci nezbylo než podání ze dne 27. 3. 2007 ve vztahu k žalobci a) odmítnout, neboť jde o nedostatek, pro který nelze v řízení pokračovat (§ 37 odst. 5 s. ř. s.).

Závěrem Nejvyšší správní soud připomíná judikaturu Ústavního soudu, z níž vyplývá, že práva na soudní ochranu je nezbytné se domáhat stanoveným způsobem (čl. 36 Listiny základních práv a svobod), a pokud se soud odmítne zabývat podáním, které evidentně nesplňuje náležitosti stanovené pro žalobu, nelze takový postup soudu vytknout jako odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*); srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 2. 1995, sp. zn. IV. ÚS 145/94, publikovaný pod č. 11 Sb. n. u. US, sv. 3, str. 57, dostupný též z <http://nalus.usoud.cz>.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelů uplatněné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. jako důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé v soudním řízení úspěch neměli, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 10. září 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu