



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce: **SHARI SECURITIES & FINANCING spol. s r. o.**, se sídlem Jiráskovo nám. 816/4, Plzeň, zast. Mgr. Ing. Jiřím Proškem, advokátem se sídlem Lochoťská 18, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor regionálního rozvoje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2006, č. j. 1709/RR/06/Čih, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Frontera, s. r. o., se sídlem Melounova 2/1654, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 10. 2007, č. j. 30 Ca 99/2006 – 104,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Plzni, jímž zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 24. 10. 2006, č. j. 1709/RR/06/Čih. Krajský soud při svém rozhodování vycházel z následujícího skutkového stavu:

Dne 8. 3. 2006 podala společnost Frontera, s. r. o., návrh na vydání rozhodnutí o umístění stavby „Stavební komplex Hraničná: Objekt A – dárková prodejna, Objekt B – obchodní dům, Objekt C – ubytovací zařízení s restaurací a sportovním centrem“ na pozemcích parc. č. 2477/1, 2477/2, 2572/2, v k. ú. Hraničná. Městský úřad Kraslice rozhodl o tomto návrhu //o umístění stavby///dne 18. 7. 2006, č. j. SÚ-163/2006-328-NEV a současně stanovil podmínky pro umístění a projektovou přípravu stavby. V poučení o odvolání správní orgán I. stupně uvedl, že proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat do 15 dnů ode dne jeho oznámení

k odboru regionálního rozvoje Krajského úřadu Karlovarského kraje podáním u zdejšího správního orgánu. Uvedené prvoinstanční rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 28. 7. 2006, posledním dnem odvolací lhůty byl den 14. 8. 2006. Žalobce adresoval zásilku obsahující odvolání přímo žalovanému, jemuž byla doručena dne 14. 8. 2006. Žalovaný toto podání usnesením ze dne 15. 8. 2006 postoupil dne 17. 8. 2006 prvoinstančnímu správnímu orgánu, jemuž bylo doručeno dne 18. 8. 2006. Napadeným rozhodnutím pak žalovaný předmětné odvolání zamítl podle ust. § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jako opožděné.

Žalobce v žalobě namítl, že poučení prvoinstančního správního orgánu bylo neúplné a neobsahovalo označení orgánu, u kterého mělo být odvolání podáno. Současně uvedl, že z uvedené formulace jednoznačně vyplývá, že účastník řízení má podat odvolání ke Krajskému úřadu Karlovarského kraje. Krajský soud předně konstatoval, že tyto dva argumenty jsou v logickém rozporu, dále měl za to, že poučení nebylo neúplné a jeho formulace pouze více korespondovalo s dikcí předchozího správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.). Nebyly tedy splněny podmínky k prodloužení lhůty pro podání odvolání v souladu s ust. § 83 odst. 2 správního řádu.

Žalobce dále tvrdil, že žalovaný nepostoupil podané odvolání včas, čímž došlo k porušení práv žalobce. Krajský soud konstatoval, že vzhledem k tomu, že odvolání bylo žalovanému doručeno posledního dne odvolací lhůty, byla by odvolací lhůta zachována pouze v případě, pokud by bylo odvolání v průběhu jediného dne zaevidováno v centrální podatelně, dále vyřízeno příslušným pracovníkem, (který by je posoudil a vydal usnesení o jeho postoupení), připraveno k odeslání, znovu zaevidováno v centrální podatelně a podáno k poštovní přepravě. Soud byl toho názoru, že pokud toto žalovaný v rámci jednoho dne neučinil, nelze to považovat za porušení povinnosti bezodkladně postoupit podání stanovené v § 12 správního řádu. Pro posouzení včasnosti odvolání je pak rozhodné pouze to, zda je žalovaný postoupil toho dne, kdy mu bylo doručeno. Který z následujících dnů se tak stalo, je již z tohoto hlediska irelevantní. Krajský soud se neztotožnil ani s tím, že by stačilo odvolání postoupit faxem a do 3 dnů doplnit. Ust. § 37 odst. 4 správního řádu se totiž vztahuje na podání jakožto úkon účastníků řízení vůči správnímu orgánu, nikoli na postoupení pro nepříslušnost jakožto úkon správního orgánu.

Žalobce dále poukázal na to, že žalovaný neprovedl přezkumné řízení, ačkoli tak v napadeném rozhodnutí avizoval. Rozhodnutí o odložení věci neobsahovalo žádné poučení o opravném prostředku a ani nebylo označeno jako rozhodnutí. Žalobce byl tak zkrácen na svých právech. Krajský soud zjistil, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že je dán předpoklad pro zahájení přezkumného řízení a proto považuje opožděné odvolání za podnět k mimořádnému opravnému prostředku. Jak je zřejmé z vyrozumění účastníků ze dne 22. 12. 2006, č. j. 2992/RR/06/Čih, dospěl žalovaný následně k závěru, že provedení přezkumného řízení a zrušení předmětného územního rozhodnutí by bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení a proto podnět k přezkumnému řízení odložil bez dalších opatření. Krajský soud konstatoval, že odvolací orgán je podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu povinen zkoumat předpoklady přezkumného řízení nikoli již při rozhodování o zamítnutí odvolání pro opožděnost, ale teprve následně, po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Vyrozumění účastníků o tom, že nebyly shledány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, je pouhým sdělením správního orgánu, nikoli rozhodnutím. Neobsahuje proto poučení o opravném prostředku a není proti němu přípustná ani žaloba.

Vzhledem k povaze napadeného správního rozhodnutí se soud nezabýval námitkami žalobce týkajícími se merita věci. Na základě uvedeného krajský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Krajského soudu v Plzni z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Tvrdil, že krajský soud nesprávně posoudil otázku určitosti poučení obsaženého v rozhodnutí prvoinstančního orgánu. Stěžovatel má za to, že toto poučení bylo zmatečné, neboť se na jeho podkladě mylně domníval, že odvolání má být podáno k žalovanému. Z obsahu poučení tak nebylo zřejmé, u kterého správního orgánu má být odvolání podáno a který správní orgán bude o odvolání rozhodovat.

Stěžovatel dále zastává názor, že otázku bezodkladnosti je třeba hodnotit nejen z pohledu správního orgánu, ale i z pohledu účastníků řízení a jim přiznaných lhůt k uplatnění jednotlivých procesních práv. V daném případě bylo možné odvolací lhůtu zachovat, pokud by žalovaný podané odvolání skutečně bezodkladně, tedy neprodleně po jeho doručení, postoupil, ať již v písemné či faxové podobě. Již při evidenci došlé pošty v podatelně žalovaného přitom bylo zřejmé, že podání bylo doručeno věcně nepříslušnému správnímu orgánu. Stěžovatel se rovněž domnívá, že užití faxu bylo v projednávaném případě na místě a v souladu se zásadou efektivit, neboť by pro správní orgán nepředstavovalo žádnou zátěž a umožnilo by řádně realizovat povinnost stanovenou v § 12 správního řádu. Ust. § 37 odst. 4 správního řádu bylo možné aplikovat i z toho důvodu, že v dané věci správní orgán fakticky činí úkon namísto účastníka řízení, tedy projevuje vůli účastníka podat odvolání příslušnému správnímu orgánu. Krajský soud pouze konstatoval, že postup podle § 37 odst. 4 správního řádu svědčí pouze účastníkům řízení, nikoli správnímu orgánu. Tento závěr však nikterak neodůvodnil, stěžovatel proto považuje rozsudek v tomto bodě za nepřezkoumatelný.

Co se týče odložení podnětu k zahájení přezkumného řízení, stěžovatel namítá, že žalovaný porušil procesní předpisy tím, že zkoumal předpoklady přezkumného řízení ještě před nabytím právní moci rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost. Ještě závažnější pochybení pak stěžovatel spatřoval v tom, že správní orgán toto řízení následně nezahájil a neprovedl, přičemž fakticky provedl přezkumné řízení bez jeho formálního zahájení, opatřil si další důkazy a podklady pro vydání rozhodnutí a na základě těchto podkladů rozhodl o odložení věci. Stěžovatel neměl možnost se s novými podklady seznámit a byl tak zkrácen na svých právech.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě a navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné. Dále uvedl, že sice vyhodnotil opožděné odvolání stěžovatele jako podnět k přezkumnému řízení již v rámci řízení o tomto odvolání, jeho postupem však nemohla být práva stěžovatele nikterak zkrácena.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu z hlediska uplatněných stížných bodů, jakož i ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Vzhledem k tomu, že skutkový základ rozsudku krajského soudu nebyl mezi účastníky sporný a Nejvyšší správní soud jej považuje za dostatečně zjištěný, vycházel z něj sám i v řízení o kasační stížnosti.

Ve věci samé uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Stěžovatel argumentoval tím, že opožděnost jeho odvolání byla způsobena zmatečným poučením o podání opravného prostředku a nesprávným postupem žalovaného při postoupení odvolání správnímu orgánu I. stupně.

Ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu umožňuje prodloužení odvolací lhůty v případech chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení. Podle tohoto ustanovení se tedy postupuje tehdy, jestliže účastník nebyl poučen o možnosti podat odvolání vůbec, nebo jestliže poučení neobsahovalo všechny údaje vymezené v § 68 odst. 5 správního řádu; nesprávné poučení pak chybně uvádí informace např. o délce odvolací lhůty, o správním orgánu, u kterého lze odvolání podat, nebo označuje rozhodnutí jako konečné, apod. V projednávaném případě však k žádnému z těchto pochybení nedošlo. Poučení splňovalo všechny požadované náležitosti, neuvádělo žádné nesprávné či mylné údaje. Byla z něj zcela zřejmá nejen lhůta k podání odvolání, ale také to, u kterého orgánu je třeba odvolání podat a který správní orgán o odvolání rozhoduje. Ačkoli formulace poučení odpovídá § 47 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., je nutné konstatovat, že toto ustanovení v podstatě požaduje stejné náležitosti jako § 68 odst. 5 správního řádu. Stěžovatel tak byl prvoinstančním orgánem zcela jasně poučen o tom, který správní orgán bude o odvolání rozhodovat (resp. ke kterému správnímu orgánu se lze odvolat) a u kterého správního orgánu je třeba odvolání podat („podáním u zdejšího správního orgánu“).

Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem krajského soudu, že nebyly splněny podmínky pro aplikaci ust. § 83 odst. 3 správního řádu.

Podle § 86 odst. 1 se odvolání podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Podá-li účastník řízení odvolání u jiného než příslušného správního orgánu, vystavuje se nebezpečí zmeškání odvolací lhůty. Odvolání podané u odvolacího správního orgánu je třeba považovat za včas podané jedině tehdy, pokud bylo předáno odvolacím orgánem správnímu orgánu I. stupně před uplynutím odvolací lhůty. Podle § 12 správního řádu správní orgán, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně podání usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil (dále jen "podatel"). Pojem „bezodkladně“ je třeba vyložit jako přiměřený časový úsek, v němž je správní orgán schopen učinit úkony k postoupení podání za daných okolností a při běžném chodu úřadu. V projednávaném případě bylo odvolání doručeno dne 14. 8. 2006 postoupeno usnesením vyhotoveným následujícího dne, vypraveným dne 17. 8. 2006. Žalovaný tak nepochybně dostal své povinnosti stanovené v § 12 správního řádu a nelze mu proto přičítat odpovědnost za opožděnost odvolání stěžovatele.

Nejvyšší správní soud rovněž nesouhlasí s tím, že úvaha krajského soudu o tom, zda bylo možné odvolání postoupit faxem, je nepřezkoumatelná. Krajský soud náležitě objasnil svůj postoj, že ust. § 37 odst. 4 správního řádu, které umožňuje účastníkům řízení učinit svá podání pomocí faxu, se nevztahuje na doručování ze strany správního orgánu. Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem krajského soudu ztotožnil. Díl 4, hlavy II, části druhé správního řádu obecně vymezuje v ust. § 19 způsoby doručování správního orgánu. Při doručování jiným správním orgánům a orgánům veřejné moci se podle § 21 odst. 6 postupuje obdobně jako při doručování právníkům osobám (odstavce 1 až 5 tohoto ustanovení). Žádné z citovaných ustanovení doručení pomocí telefaxu neupravuje.

Nelze přisvědčit ani názoru stěžovatele, že v dané věci mohl správní orgán využít prostředek doručování upravený v § 37 odst. 4 správního řádu, neboť fakticky učinil úkon namísto účastníka řízení. Správní orgán totiž neučinil úkon postoupení z toho důvodu, aby tak projevil vůli účastníka řízení řádně podat odvolání, ale proto, že sám nebyl v této fázi k dalšímu postupu ve věci příslušný.

Co se týče námitek stěžovatele vztahujících se k posouzení předpokladů pro zahájení přezkumného řízení žalovaným, Nejvyšší správní soud předně konstatoval, že toto není předmětem vedeného soudního řízení, neboť zde je pouze zkoumáno, zda správní orgán správně

posoudil odvolání stěžovatele jako opožděné. Na zákonnost rozhodnutí žalovaného o zamítnutí opožděného odvolání nemá vliv to, že žalovaný posoudil důvody k zahájení přezkumného řízení již v rámci odvolacího řízení, ani že následně dospěl k opačnému závěru.

Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že jakkoli by měl správní orgán chránit právní jistotu účastníků řízení a dbát jejich oprávněných očekávání, nebylo jeho konstatování o důvodnosti zahájení přezkumného řízení ve vyznění ze dne 22. 12. 2006 nikterak závazné a nemohlo jej proto vést k postupu, který by se mu později jevil jako nesprávný.

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že za dané situace bylo na místě uvědomit účastníky řízení o tom, že žalovaný přezkumné řízení nezahájí. K povaze tohoto úkonu správního orgánu Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval, že pokud příslušný správní orgán po posouzení podnětu dojde k závěru, že chybí důvod pro přezkoumání napadeného rozhodnutí, vyzve podatele o tom, že neshledal důvod pro zahájení řízení. Nevydává však o tomto zjištění rozhodnutí, neboť tím nijak nezasahují do právní sféry účastníků správního řízení a jejich práva a povinnosti nejsou dotčeny. Oznámení o nezahájení přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (zde přezkumného řízení) je pouhým sdělením úřadu tomu, kdo podnět podal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 7 As 20/2004-87, www.nssoud.cz, či rozsudek ze dne 22. 6. 2006, č. j. 6 Ads 84/2005-52, www.nssoud.cz). V tomto případě se tedy nejednalo o usnesení o odložení věci podle § 43 správního řádu, třebaže správní orgán uvedl, že podnět odkládá, neboť citované ustanovení se na daný případ nevztahovalo. Sdělení správního orgánu je pak podle ust. § 70 písm. a) a § 65 odst. 1 s. ř. s. vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozsudek Krajského soudu v Plzni netrpí vadami podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., z úřední povinnosti pak nebyly zjištěny ani vady podle ust. § 103 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. dubna 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu