



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Petra Průchy, v právní věci žalobců: **1) JUDr. V. V., 2) Mgr. E. T.**, oba zastoupeni JUDr. Pavlem Ramešem, advokátem se sídlem Fügnerovo nám. 1808/3, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj** se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2010, č. j. 20227/2009-83/1555, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2013, č. j. 9 A 65/2010 - 33,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2013, č. j. 9 A 65/2010 - 33, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 3. 2. 2010, č. j. 20227/2009-83/1555, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náklady řízení v částce 27.000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce, advokáta JUDr. Pavla Rameše.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy (dále „magistrát“) ze dne 18. 5. 2009, č. j. MHMP 424169/2009/OST, a rozhodnutím ze dne 19. 5. 2009, č. j. MHMP 424175/2009/OST byla každému z žalobců (dále „stěžovatelé“) uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 329 Kč. Důvodem bylo jednak porušení povinnosti plynoucí z § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), když stěžovatelé nepodali odvolání v potřebném počtu stejnopisů, a magistrát je proto vyhotovil na jejich náklady, ale také poštovné za vypravení zmiňovaných rozhodnutí s odkazem na § 79 odst. 6 správního řádu. Proti uvedeným rozhodnutím podali stěžovatelé odvolání, které bylo rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj (dále „žalovaný“) ze dne 3. 2. 2010, č. j. 20227/2009-83/1555, zamítnuto.

Rozhodnutí žalovaného napadli stěžovatelé správní žalobou, v níž tvrdili, že magistrát chybně vyhodnotil jejich podání ze dne 10. 3. 2010 (dále také „předmětné podání“) jako odvolání a vztáhl na něj podmínky plynoucí z § 82 odst. 2 správního řádu. Zdůraznili, že se o odvolání nejednalo, což dokládá i jejich odpověď na výzvu magistrátu ze dne 24. 3. 2009, ve které uvedli, že podání odvoláním není. Dále namítali, že nebyli účastníky řízení, proti jehož přerušení se snažili předmětným podáním brojit, a tak jim nemohou být ukládány povinnosti, které jsou stanoveny pouze účastníkům (viz § 81 odst. 1 správního řádu). Konstatovali také, že nevyhotovení potřebného počtu stejnopisů nelze považovat za výdaj, který by po nich mohl být požadován, a poukázali na oprávnění učinit podání elektronickou formou, u níž stejnopisy vyhotovuje správní orgán na vlastní náklady. Nesouhlasili ani s výpočtem uložené částky, která neodpovídá skutečným nákladům. Zpochybnili i povinnost hradit 29 Kč za poštovní služby. V závěru upozornili na rozpor v napadeném rozhodnutí, v němž žalovaný uvedl, že náklady na vypravení obou rozhodnutí byly 29 Kč, a přesto byla tato částka požadována po obou stěžovateli zvlášť.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále „městský soud“) zamítl správní žalobu rozsudkem ze dne 21. 8. 2013, č. j. 9 A 65/2010 – 33, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Konstatoval, že byl postup obou správních orgánů v souladu se zákonem.

Městský soud se vyjádřil především k povaze předmětného podání a uvedl, že bylo na magistrátu, aby toto podání posoudil a zvážil, zda s ním nakládat jako s odvoláním proti usnesení o přerušení řízení či jako s podnětem, jak jej stěžovatelé označili. Za dané situace bylo posouzení předmětného podání správné, neboť se podle jeho obsahu jednalo o odvolání s náležitostmi ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu, jímž se stěžovatelé domáhali zrušení usnesení o přerušení řízení ze dne 24. 2. 2009. Dle městského soudu stěžovatelé podali odvolání dle § 81 odst. 1 správního řádu, neboť dle zákona jinou možnost obrany neměli. Vzhledem k § 94 odst. 3 správního řádu totiž napadené usnesení nemohlo být samostatně přezkoumáno v přezkumném řízení. Předmětné podání navíc nebylo možné posoudit ani jako podnět ve smyslu § 42 správního řádu. V takovém případě se na něj vztahovaly podmínky plynoucí z § 82 odst. 2 správního řádu a správní orgány se správně zabývaly jejich nesplněním.

K výši uložených nákladů řízení městský soud poznamenal, že vycházejí z okolností případu i z položky 3 písm. a) sazebníku, který je přílohou zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích. Nejednalo se totiž o kopie z elektronického podání, ale o stejnopisy podání, které bylo zasláno poštou. Za správné považoval městský soud i uložení povinnosti zaplatit poštovné za vypravení jednotlivých rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že úhradu poplatku měli stěžovatelé osobně vykonat, nebylo na místě doručit rozhodnutí prostřednictvím společné zástupkyně, ale s ohledem na § 34 odst. 2 správního řádu každému ze stěžovatelů osobně.

Městský soud nakonec neshledal ani rozpor mezi odůvodněním a výroky napadeného rozhodnutí, a proto žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“).

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 13. 11. 2013 napadají stěžovatelé rozsudek městského soudu v celém rozsahu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Především namítají, že bylo nesprávně posouzeno předmětné podání jako odvolání ve smyslu § 81 správního řádu. V tomto směru upozornili na text podnětu i jeho označení a rovněž na podání ze dne 24. 3. 2009, v němž konstatovali, že se o odvolání nejedná.

pokračování

Stěžovatelé mají za to, že nesprávným postupem správního orgánu jim bylo fakticky znemožněno podat vedle předmětného podání i řádné odvolání, a byli tak zkráceni na svých procesních právech. Opakují rovněž, že ve správním řízení nebyli v pozici účastníků, a proto po nich nelze požadovat povinnosti, které správní řád ukládá výlučně účastníkům – jen ti jsou totiž oprávněni podat odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu). Upozorňují i na § 6 odst. 2 správního řádu, dle něhož je správní orgán povinen postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady.

Stěžovatelé se rovněž domnívají, že nevyhotovení potřebného počtu stejnopisů podání není nákladem, který je možno vyžadovat ve smyslu § 79 odst. 6 správního řádu. Znovu argumentují situací, kde je podání zasláno elektronickou formou. V závěru kasační stížnosti rozporují náklady 50 Kč na vyhotovení jedné stránky stejnopisu i náklady poštovního ve výši 29 Kč a navrhuje rozsudek městského soudu zrušit.

Vyjádření ke kasační stížnosti a replika stěžovatelů

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 30. 12. 2013. Domnívá se, že povinnost podat odvolání s potřebným počtem stejnopisů je uložena každému, kdo odvolání uplatní. Navíc tvrdí, že stěžovatelé byli účastníky řízení, v němž odvolání podali. K oprávnění uložit náhradu nákladů odkazuje na § 79 odst. 1 a 6 správního řádu. Dodává, že výši stanovil v souladu se sazebníkem. K otázce, proč byla rozhodnutí zaslána přímo stěžovatelům, a nikoli prostřednictvím zástupkyně, poukazuje na § 34 odst. 2 správního řádu, podle něhož se písemnosti doručují přímo tomu, kdo má osobně něco vykonat a nikoli zástupci. Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Stěžovatelé v replice ze dne 14. 1. 2014 zopakovali, že předmětné podání nebylo odvoláním a připojili i argumentaci, dle níž nebyli účastníky správního řízení, a nemohli proto odvolání podat s odkazem na § 81 odst. 1 správního řádu.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval problematikou přípustnosti kasační stížnosti a dalších podstatných náležitostí. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatelé napadají rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., ale jednotlivé námitky pod ně nepodřazují. Z obsahu kasační stížnosti je přitom zřejmé, že se dovolávají kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť napadají skutková a právní zjištění správního orgánu. Stěžejní argumentace totiž vychází z premisy, že posouzení předmětného podání jako odvolání nemá oporu ve správních spisech. V tomto ohledu stěžovatelé tvrdí, že jejich cílem nebylo podat ve správním řízení odvolání, což magistrátu opětovně potvrdili, respektive jej ani podat nemohli, neboť nebyli účastníky. Za klíčovou tak lze označit otázku, zda bylo možné nakládat s předmětným podáním jako s odvoláním (§ 81 a § 82 správního řádu) se všemi povinnostmi a náležitostmi, které se s ním pojí.

Pro lepší orientaci v dané procesní situaci pokládá Nejvyšší správní soud za vhodné rekapitulovat podstatné okolnosti, které ze spisů vplynuly. Stěžovatelé se nejprve domáhali účastenství v řízení, v němž bylo vydáno stavební povolení pro „Bytový dům A, Mazanka“, a zároveň podali proti stavebnímu povolení odvolání. Vzhledem k tomu, že nebylo o účastenství stěžovatelů rozhodnuto, přerušil magistrát řízení o uvedeném odvolání do doby, než bude o všech účastnících (včetně stěžovatelů) stavebního řízení rozhodnuto. V reakci na usnesení magistrátu o přerušení řízení podali stěžovatelé podnět ze dne 10. 3. 2009, v němž uvedli, že je postup magistrátu nesprávný, a proto podávají podnět ke zrušení napadeného rozhodnutí. Zdůraznili, že *„Toto podání však není odvoláním z důvodů níže vymezených“* a popsali situaci, kdy musejí sledovat probíhající stavbu bytového domu, zatímco jsou v důsledku uměle nastolené otázky účastenství vyloučeni z možnosti podat proti stavebnímu povolení odvolání. V závěru podnětu opětovně upozornili, že *„se nejedná o odvolání, neboť toto podání samostatně nebo nikoliv“*. Vzhledem k tomu, že si magistrát nebyl jistý, co stěžovatelé uvedeným podnětem požadují, vyzval je k upřesnění věci, které se podnět týká, a ke specifikaci požadavků. V závěru je upozornil na ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu. Na výzvu magistrátu odpověděli stěžovatelé sdělením ze dne 24. 3. 2009. Uvedli v něm, že *„se věc týká podnětu ke zrušení napadeného rozhodnutí o přerušení řízení v podání označené, přičemž takto postupují účastníci přiměřeně podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb.“* Dodali, že *„jejich podání není odvoláním. Nechtějí věc zdržovat tím, že bude postupována odvolacím orgánem.“* V návaznosti na toto sdělení vyhodnotil magistrát předmětné podání jako odvolání a věc postoupil žalovanému k rozhodnutí. V souvislosti s tím uložil stěžovatelům zaplatit náhradu nákladů řízení, proti čemuž se stěžovatelé brání i v podané kasační stížnosti.

Z uvedené rekapitulace je zřejmé, že stěžovatelé podat odvolání nechtěli. Jejich projev vůle však magistrát nerespektoval a s podáním přesto zacházel tak, jako by se o odvolání jednalo. Jak uvedl, postupoval v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu, neboť cílem předmětného podání bylo zrušení usnesení o přerušení řízení.

S takovým postupem magistrátu nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu nepochybně slouží k ochraně účastníků v případech, kdy účastník podání chybně formálně označí, popřípadě nepoužije přesnou právní terminologii a podobně (blíže k tomu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49). V žádném případě však nemůže sloužit k nahrazení dispozičních úkonů účastníků, které jsou zcela závislé na jejich vůli. Zvláště potom za situace, kdy správnímu orgánu opakovaně sdělí, jakým způsobem (ne)má být učiněný úkon posuzován. V tomto ohledu na věc dopadá nález Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2011, sp. zn. III. ÚS 3043/10, popřípadě usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. 26 Cdo 716/2003, v němž oba soudy akcentovaly, že se procesní reakce státního orgánu může vztahovat jen k tomu, co účastník objektivně vyjádří. Z obdobné premisy vychází i relevantní závěr vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 - 28, kde zdejší soud uvedl, že *„povinnost správního orgánu hodnotit podání podle jeho obsahu však rozhodně neznamená, že by správní orgán měl oprávnění nebo dokonce povinnost bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení tvrzení, námítky, návrhy nebo argumenty, které jeho podání vůbec neobsahuje.“* Lze shrnout, že je na vůli účastníka, aby si zvolil procesní instituty a jimi vymezil, jak se bude správní řízení vyvíjet.

V daném případě nevzbuzuje projevená vůle stěžovatelů žádné pochybnosti a bylo na magistrátu, aby na předmětné podání patřičným způsobem reagoval. Ve sdělení ze dne 24. 3. 2009 přitom stěžovatelé uvedli, že přiměřeně postupují podle § 42 správního řádu. Magistrát tak měl předmětné podání vyhodnotit jako podnět k zahájení řízení z moci úřední a adekvátně na něj reagovat. Není podstatné, že by takový druh podnětu neměl žádné procesní opodstatnění a ke zrušení usnesení o přerušení řízení by nevedl. Správní orgán ostatně stěžovatelům nepomohl ani tím, že jejich podnět hodnotil jako odvolání. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že magistrát pochybil, když předmětné podání vyhodnotil jako odvolání.

pokračování

Vzhledem k tomu, že se o odvolání nejednalo, nebylo správné na předmětné podání klást požadavky, které správní řád spojuje s procesním režimem odvolání, a to včetně požadavku na dodání potřebného počtu stejnopisů. Žádný požadavek na podání podnětu k zahájení řízení zákon nestanoví. Pokud magistrát stejnopisy podání i přesto vyhotovil, nemohl tak učinit na náklady stěžovatelů ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu, neboť se o odvolání nejednalo. Náklady tak magistrátu vznikly pouze jeho vlastním chybným postupem, a nemohlo se proto jednat ani o náklady ve smyslu § 79 odst. 6 správního řádu. Rozhodnutí, jimiž byla stěžovatelům uložena povinnost hradit náklady řízení, proto neměla být vůbec vydána. V souvislosti s tím nelze po stěžovatelích požadovat ani uhrazení poštovního poplatku za jejich doručení.

Zdejší soud shledal podstatné pochybení již ve vztahu k posouzení předmětného podání, od čehož se chybně odvíjel i další postup správních orgánů a soudu při rozhodování o náhradě nákladů řízení. Za této situace nebylo účelné zabývat se dalšími kasačními námitkami, neboť jejich vypořádání by nemohlo výrok rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ovlivnit.

Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že již řízení před magistrátem bylo zatíženo vadou, která způsobila nezákonnost prvoinstančních rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že nezákonný postup žalovaný aproboval, měl jeho rozhodnutí městský soud zrušit. Protože tak neučinil, trpí napadený rozsudek vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Kasační stížnost je důvodná, a jsou proto splněny podmínky pro zrušení rozsudku městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. V daném případě je navíc účelné postupovat v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., dle něhož může sám Nejvyšší správní soud rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu, byly-li pro to důvody již v řízení před krajským (městským) soudem. S ohledem na uvedené je zřejmé, že napadené správní rozhodnutí mělo být městským soudem zrušeno, a že nepřichází v úvahu jakékoliv doplnění řízení či vypořádání dalších žalobních námitek městským soudem. Městský soud by s odkazem na tento rozsudek pouze přenesl závazný právní názor svým novým rozsudkem správnímu orgánu. Proto Nejvyšší správní soud zrušil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. též napadené správní rozhodnutí s tím, že žalovaný v novém rozhodnutí bude vycházet z vysloveného právního názoru Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud rozhodl jako poslední, a proto musí vzhledem k § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s. rozhodnout také o celkových nákladech soudního řízení. Stěžovatelé byli v řízení úspěšní a náhrada nákladů jim podle zásady úspěchu v řízení náleží. Náklady řízení tvoří zaplacené soudní poplatky před městským soudem a Nejvyšším správním soudem (2.000 Kč, 5.000 Kč a 5.000 Kč) a dále náklady právního zastoupení advokáty. Stěžovatelé byli v řízení před krajským soudem zastoupeni JUDr. Klárou Doležalovou, advokátkou, které náleží odměna za dva úkony právní služby v souladu s § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále „advokátní tarif“) ve znění účinném ke dni podání správní žaloby ve výši 2.100 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši dvakrát 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy JUDr. Kláře Doležalové, advokátce, náleží 4.800 Kč.

Vzhledem k tomu, že stěžovatelé byli v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupeni JUDr. Pavlem Ramešem, advokátem, náleží i tomuto advokátu odměna za zastupování. V řízení o kasační stížnosti je to odměna za tři úkony právní služby ve výši 3.100 Kč spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepsání kasační stížnosti a repliky k vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu v účinném znění]. Jmenovanému advokátu náleží rovněž náhrada hotových výdajů ve výši třikrát 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem mu proto náleží 10.200 Kč.

V konečném součtu je tak žalovaný povinen stěžovatelům zaplatit k rukám JUDr. Pavla Rameše, advokáta, 27.000 Kč (2.000 + 5.000 + 5.000 + 4.800 + 10.200) do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. června 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl předsedou senátu JUDr. Jaroslavem Vlašínem v právní věci žalobců: **1) JUDr. V. V., 2) Mgr. E. T.**, oba zastoupeni JUDr. Pavlem Ramešem, advokátem se sídlem Fügnerovo nám. 1808/3, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2010, č. j. 20227/2009-83/1555, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2013, č. j. 9 A 65/2010 - 33,

t a k t o :

Výrok II. rozsudku ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 Ads 54/2013 - 30, se opravuje tak, že správně zní:

„**II.** Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 3. 2. 2010, č. j. 20227/2009-83/1555, **se zrušuje** a věc **se žalovanému vrací** k dalšímu řízení.“

O d ů v o d n ě n í :

Shora uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu bylo rozhodnuto o zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2013, č. j. 9 A 65/2010 - 33, a zároveň o zrušení rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 3. 2. 2010, č. j. 20227/2009-83/1555. Tomuto žalovanému ministerstvu bylo třeba vrátit věc k dalšímu řízení a v tomto smyslu byl také koncipován výrok II. rozsudku.

Omylem v psaní však bylo v citovaném výroku zopakováno standardní znění zrušujícího rozhodnutí kasačního soudu, jímž je věc vrácena krajskému soudu. Uvedená zjevná nesprávnost je zřejmá z odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, respektive správné znění výroku je s tímto odůvodněním v logickém souladu.

Podle § 54 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „ř. s.“): *Předseda senátu opraví v rozsudku i bez návrhu chyby v psaní a počtech, jakož i jiné zjevné nesprávnosti. Týká-li se oprava výroku, vydá o tom opravné usnesení a může odložit vykonatelnost rozsudku do doby, dokud opravné usnesení nenabude právní moci.* Popsanou zjevnou nesprávnost je třeba odstranit opravným usnesením, pro odložení vykonatelnosti rozsudku však není důvod. Správní spis bude žalovanému vrácen přímo Nejvyšším správním soudem bezprostředně poté, kdy opravné usnesení nabude právní moci, takže k žádnému prodlení či nesrovnalostem nemůže dojít.

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

V Brně dne 18. června 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu