



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Václava Novotného v právní věci žalobce: **a) R. K.** a **b) Ing. Z. K.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o kasační stížnosti žalobce Ing. Z. K., zast. advokátem JUDr. Jiřím Mazalem, se sídlem AK Národní svobody 26, Písek, proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 11. 2004, č. j. 10 Ca 160/2004 - 21,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalobce b) (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba podaná proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2004, č. j. KUJCK 22015/2004 OÚPI/Ře; tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání Občanského sdružení L. 2000 proti rozhodnutí Městského úřadu v Písku ze dne 10. 5. 2004 č. j. Výst./241/0/2004/ku.STSL-StPo, kterým byla ve sloučeném územním a stavebním řízení povolena stavba „Novostavba objektů A, B, přípojky vody, kanalizace a plynu Obytného souboru G. ulice, P., na pozemcích st. p. č. 3577/6, 3577/7 a 2093/3 v katastrálním území P. V téže věci podalo výše uvedené občanské sdružení proti rozhodnutí žalovaného žalobu, o které rozhodl Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 12. 1. 2005, č. j. 10 Ca 192/2004 - 69; proti tomuto rozsudku byla tímto účastníkem podána

rovněž kasační stížnost, o které je vedeno u Nejvyššího správního soudu samostatné řízení pod sp.zn. 4 As 24/2005.

Žalobou podanou stěžovatelem proti výše označenému rozhodnutí žalovaného se krajský soud věcně nezabýval, ale odmítl ji podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), neboť návrh stěžovatele shledal nepřipustným.

V kasační stížnosti stěžovatel tvrdí, že krajský soud popřel nezákonnost rozhodnutí a postupu správních orgánů spočívající v tom, že tyto žalobci jako účastníky řízení nejednaly a správní rozhodnutí jim nedoručily, neboť, dle soudu, nebyli účastníky správního řízení. Jestliže žalobci nebyli účastníky správního řízení, jak na rozdíl od stěžovatele zjistil krajský soud, neměli ani právo podat proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádný opravný prostředek, neboť právo podat odvolání má pouze účastník řízení. Za stavu, kdy stěžovatel nebyl účastníkem řízení, a proto ani neměl právo podat odvolání, nebyl dán důvod k odmítnutí žaloby jako nepřipustné podle § 68 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí soudu tak trpí vnitřním rozparem a je zmatečné. V odůvodnění usnesení se soud dostatečně nevypořádal s žalobním důvodem, že v řízení nebylo s žalobci jednáno jako s účastníky řízení. Soud ke zjištění skutkového stavu nevzal v úvahu obsah projektové dokumentace, podle níž k provádění stavby budou jako staveniště použity kromě parcel uvedených v žádosti o stavební povolení i další pozemky, které přímo hraničí s nemovitostmi stěžovatele a z níž je mimo jakoukoli pochybnost zřejmé, že prováděním, umístěním a užíváním stavby budou přímo dotčena práva stěžovatele mimo jiné tím, že: „realizace stavby bude mít po určitou dobu omezující vliv na své okolí“, jak je uvedeno v „Technické zprávě“, která je součástí projektové dokumentace. Soud v odůvodnění nevyložil, jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil, jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Krajský soud konstatuje, že se žalobci účastnění v dotčeném řízení před stavebním úřadem nedomáhali. Pokud by tak učinili, musel by stavební úřad, pro případ, že by je do okruhu účastníků řízení nezahrnul, v intencích ust. § 14 správního řádu (s odkazem na § 140 stavebního zákona) vydat rozhodnutí, kterým se přiznání postavení účastníků řízení žalobcům odmítá. Stěžovatel v této souvislosti namítá, že nemělo být posuzováno ust. § 14 správního řádu, povinnost podle něj postupovat žalobci neměli, neboť mělo být postupováno v otázce účastnění dle zvláštního předpisu – stavebního zákona, nikoli správního řádu; odkazuje přitom na usnesení Ústavního soudu III.ÚS 331/98 ze dne 7. 1. 1999, ve kterém Ústavní soud upřednostnil zásadu aplikační přednosti speciálního zákona před zákonem obecným). Usnesení krajského soudu je tedy založeno na nesprávném právním posouzení. Stěžovatel poukazuje rovněž na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 1993, 29 Ca 19/1993, podle kterého v případě, kdy nebyl podán opravný prostředek z důvodu, že správní orgán žalobce jako účastníka řízení nesprávně opomenul, uloží soud rozhodnutí doručit takovému účastníkovi. Stěžovatel na druhou stranu v této souvislosti namítá, že žalobci podali žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu, proti kterému již nelze podat odvolání, nemůže se proto jednat o žalobu nepřipustnou. Krajský soud navíc svým usnesením potvrdil, že žalobci byli účastníky správního řízení, neboť správní řád nedává možnost podat řádný opravný prostředek nikomu jinému než účastníkovi řízení. Jeho konstatování v usnesení, že žalobci nebyli účastníky správního řízení je tedy zjevně nesprávné. Z uvedeného plyne, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně dosud nenabylo právní moci, protože žalobci se proti němu mohou odvolat, neboť jim neuplynula dosud odvolací lhůta, která ani běžet nezačala. Napadené usnesení krajského soudu tak vycházelo z nesprávně zjištěného skutkového stavu a nesprávného právního posouzení věci. Odmítnutím žaloby soud porušil základní právo žalobců zaručené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podle čl. 10 Ústavy. Stěžovatel požaduje přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a dále žádá, aby Nejvyšší správní soud napadené

usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se v písemném vyjádření ztotožnil s postupem krajského soudu. Stěžovatel tvrdí, že soud na jedné straně konstatuje, že žaloba se odmítá z toho důvodu, že žalobci nevyužili řádný opravný prostředek, na druhé straně uvádí, že žalobci nebyli účastníky řízení. Žalovaný konstatuje, že z ust. § 60 zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), jednoznačně vyplývá povinnost odvolacího orgánu přezkoumat i odvolání opožděné nebo nepřípustné z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Správní řád tedy pamatuje na situaci, kdy odvolání může podat i osoba, která není označena za účastníka řízení, nelze tak souhlasit s argumentací stěžovatele, že odvolání může podat pouze účastník řízení. Je prokázáno, že stěžovatel nepožádal o účastenství ještě v době, než žalované rozhodnutí nabylo právní moci. Stěžovatel přitom o vedeném řízení věděl, protože se ho fyzicky účastnil jako zástupce Občanského sdružení L. 2000; mohl se tedy domáhat účastenství již v průběhu vedeného řízení. Pokud by tak učinil, bylo by o jeho účastenství rozhodnuto ve správním řízení. Stěžovatel tak neučinil ani po nabytí právní moci rozhodnutí. Žalovaný poukazuje na speciální úpravu účastenství v ust. § 59 stavebního zákona ve vztahu k § 14 správního řádu. V každém projednávaném případě je nutno v stavebním řízení zvážit, zda a kteří z vlastníků sousedních pozemků a staveb k nim na nich mohou být vydaným rozhodnutím přímo dotčeni na svých vlastnických či jiných právech. V konkrétním případě pozemek 2093/3 v k. ú. P. má charakter místní komunikace, kde uložení sítí k předmětné stavbě proběhne ve vzdálenosti cca 50 m od hranice pozemku č. par. 72/2 v majetku žalobců. Při akceptování právní úvahy žalobců by pak museli být účastníky řízení všichni majitelé parcel přiléhajících k předmětné komunikaci. Okruh účastníků musí být vždy vymezen ve správním rozhodnutí, což Městský úřad Písek ve svém rozhodnutí učinil při posouzení všech okolností stanovených pro vymezení okruhu účastníků. Žalobci v průběhu správního řízení nežádali o účastenství v předmětném sloučeném řízení z titulu vlastnického práva k par. č. 72/2 v k. ú. P. ve vztahu k sousednímu pozemku – místní komunikaci, i když se jako zástupci Občanského sdružení L. 2000 tohoto řízení účastnili a prokazatelně byli o celém jeho průběhu informováni. Pro uplatnění práva účastníků řízení se však rozhodli až cestou správní žaloby, aniž by se předtím pokusili o uplatnění svých práv v řízení před správními orgány. Nelze akceptovat názor stěžovatele, že postupem správních orgánů byli žalobci zkráceni na svých právech, neboť žádná práva ani neuplatnili. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením, že neuplynula odvolací lhůta, z důvodu, že rozhodnutí nebylo doručeno všem účastníkům řízení, proto nemohlo nabytí dosud právní moci, nesouhlasí ani s názorem, že žalobci byli opomenuti při stanovení okruhu účastníků řízení; s odůvodněním odkázal na vyjádření v žalobě. Žalovaný rovněž nesouhlasí s aplikací judikátu, kterého se stěžovatel dovolává, neboť stěžovatel nebyl ve věci účastníkem řízení a ani nebyl opomenut. Uváděný judikát Městského soudu v Praze lze vztahovat na případ, kdy účastník řízení splnil podmínky účastenství v konkrétním případě a příslušný správní orgán jej v řízení skutečně opomenul; žalobci však nesplnili podmínky pro to, aby mohli být považováni za účastníky řízení, tedy jimi nebyli. Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu a shledal, že kasační stížnost je nedůvodná.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že s ohledem na rozhodnutí ve věci samé se již nezabývá návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti; k tomu však

dodává, že stěžovatel v návrhu neuvedl žádnou skutečnost, z níž by bylo lze odvozovat, že mu nepřiznáním odkladného účinku nastane nenahraditelná újma (srov. § 73 s. ř. s.).

Úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení není posoudit, zda žalobci byli účastníky řízení před správními orgány ani se meritorně zabývat napadeným rozhodnutím žalovaného ohledně povolené stavby. Byla-li žaloba krajským soudem odmítnuta, může být předmětem přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu pouze to, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, odmítl-li návrh aniž se jím zabýval meritorně. Odmítl-li proto krajský soud žalobu z důvodu její nepřipustnosti pro nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem dle § 68 písm. a) s. ř. s., nepřislušelo mu zabývat se věcí meritorně, a to ani stran tvrzeného účastenství stěžovatele v řízení. Na tom nic nemění ani skutečnost, že krajský soud nad rámec odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že žalobci se účastenství v řízení nedomáhali. Otázkou, která je pro posouzení případného naplnění důvodu kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. rozhodná, a která má být v řízení před Nejvyšším správním soudem zodpovězena, je, zda rozhodnutí o odmítnutí návrhu z tohoto důvodu je zákonné.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud vyložil správně podmínky přípustnosti žaloby ve správním soudnictví. S ohledem na ust. § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. lze za přípustnou považovat žalobu jen za podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon. To zákonitě platí i pro případ, že byl účastník správního řízení např. opomenut a nebylo mu doručeno příslušné rozhodnutí; v tom mj. spočívá rozdíl dnešní úpravy od úpravy obsažené v ust. § 250 b) o. s. ř. ve znění platném a účinném do 31. 12. 2002. (srov. Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní, komentář, C. H. Beck Praha 2004, poznámky k ust. § 68).

V této souvislosti je třeba poznamenat, že i správní řád je standardně vykládán tak, že při „odnětí“ možnosti účastnit se řízení, vyústujícím v nedoručení rozhodnutí ve věci, lze nadále nápravu stále zjednat použitím řádného opravného prostředku. Právo podat odvolání přiznával zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád) v § 53 účastníkovi řízení. V souladu s širokým vymezením pojmu účastníka řízení v různých druzích správního řízení (zde řízení stavební - § 34. resp. § 59 stavebního zákona) je třeba za osobu oprávněnou podat odvolání považovat nejen adresáta prvoinstančního rozhodnutí, který se zúčastnil řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí, ale každého, kdo se domáhá přezkoumání vydaného rozhodnutí s tím, že se toto rozhodnutí dotýká přímo jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností. Správní řád tak neváže vznik práva podat odvolání na účast v prvoinstančním řízení.

V daném případě stěžovateli nic nebránilo podat odvolání, a to zvláště tehdy, bylo-li mu, byť i jako zástupci jiného subjektu (Občanského sdružení L. 2000) předmětné rozhodnutí správního orgánu řádně doručeno, za tento subjekt podal odvolání, a poté i žalobu. Nelze proto souhlasit s námitkami stěžovatele stran porušení ústavního práva na přístup k soudu.

Ochrany práv ve správním soudnictví se lze domáhat jen po vyčerpání řádných opravných prostředků (ust. § 5 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud považuje za nutné podotknout, že v duchu zásady „nechť si každý střeží svá práva“, každý má dbát ochrany svých práv již ve vztahu ke správním orgánům, a teprve poté, kdy bude jeho úsilí bezvýsledné, se obracet na soud, aby přezkoumal jím namítané nezákonné postupy. Nedomáhal-li se proto stěžovatel ochrany svých práv již

v řízení před správním orgánem, ač tak prokazatelně činit mohl, neboť o vedeném správním řízení věděl, sám se ho jako jiný účastník fyzicky účastnil a uplatňoval připomínky, nelze se ochrany práv dovolávat až v řízení soudním. Řízení před soudem není další instancí řízení správního, ostatně ani z povahy věci jí nemůže být, resp. jí nemůže nahrazovat.

Pro naplnění zákonného předpokladu pro možnost podání žaloby – tedy vyčerpání řádného opravného prostředku - je přitom otázka tvrzeného účastenství v řízení před správním orgánem nepodstatná. Tuto otázku by soud mohl řešit pouze v případě, domáhal-li by se stěžovatel postavení účastníka řízení a správní orgán by rozhodl, že toto postavení mu nepřísluší, resp. o této otázce rozhodl odvolací orgán (a to i v případě, zamítl-li by např. odvolání jako nepřípustné nebo pozdě podané). Námitkou tvrzeného účastenství se však krajský soud, poté ani Nejvyšší správní soud zabývat nemohl, protože nebyly naplněny podmínky přípustnosti žaloby vůbec; za této situace, potom nepříslušelo soudu ve věci jednat meritorně, nýbrž ve smyslu §§ 5, 46 odst. 1 písm. d) a 68 písm. a) s. ř. s. musel žalobu odmítnout.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.) a žalovanému, který byl v řízení úspěšný, náklady řízení nevznikly, resp. je neúčtoval. Proto soud rozhodl, že žalovanému se nepřiznává náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. dubna 2006

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu