



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. B. p., a. s.** zastoupeného JUDr. Milanem Nevěčným, advokátem se sídlem Okružní 17, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části Brno-střed, odbor obchodu, dopravy a služeb** se sídlem Dominikánská 2, Brno, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 12. 2004, sp. zn. 29 Ca 234/2004,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Krajského soudu v Brně, kterým soud odmítl jeho žalobu napadající rozhodnutí Úřadu městské části Brno-střed, odboru obchodu, dopravy a služeb ze dne 13. 9. 2002, č. j. SDK/01/0207130/000/001, kterým bylo podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích rozhodnuto o zařazení podchodu pod Hlavním nádražím Českých drah v B. p. č. 272/1, 284/1, 286/1, 289/0, 287/1 v k. ú. M. B. v délce 400 m do sítě místních komunikací jako komunikace IV. třídy [§ 6 odst. 3 písm. d) cit. zákona].

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), jejichž naplnění spatřuje v tom, že krajský soud odmítl jeho žalobu s odůvodněním, že nepodal řádný opravný prostředek, což však údajně není v souladu se skutečným stavem věci, jelikož stěžovatel „využil jedině možný opravný prostředek, obnovu řízení.“ Stěžovatel totiž nebyl žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného označen jako účastník řízení, takže podle ustanovení § 53 zákona č. 76/1967 Sb., s právního řádu neměl právo podat odvolání.

Proto stěžovatel navrhuje napadené usnesení krajského soudu zrušit.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvádí, že skutečnost, zda stěžovatel byl či nebyl zahrnut mezi účastníky řízení nemá žádnou relevanci, jelikož předmětné správní rozhodnutí představovalo deklaratorní akt. Stěžovatel ostatně ani nijak netvrdí, že by zařazení podchodu do sítě místních komunikací zasahovalo do jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v Brně v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Předně je nutno uvést, že stěžovatel chybně formálně označil důvody kasační stížnosti. V projednávané věci totiž napadl rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu (žaloby) a na tento případ dopadá zvláštní důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je nutno aplikovat přednostně. Protože však i v řízení o kasační stížnosti platí zásada, že každý úkon se hodnotí podle jeho obsahu a nikoliv označení (formy), zabýval se Nejvyšší správní soud tím, zda se krajský soud odmítnutím stěžovatelovy žaloby pro nepřipustnost nedopustil nezákonnosti ve smyslu citovaného ustanovení.

K tomu je nutno zejména uvést (viz též rozsudek zdejšího soudu č. 672/2005 Sb. NSS), že podle ustanovení § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem je za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřipustnosti žaloby a takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu soud odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve svojí procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

K této otázce Nejvyšší správní soud v dalším pro stručnost odkazuje na svůj právní názor obsažený v rozsudku ze dne 18. 9. 2003, sp. zn. 4 As 27/2003 (publ. pod č. 64/2004 Sb. NSS), podle něhož „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 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). 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

(srov. Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: *Správní řád, komentář*, C. H. Beck Praha 1999, poznámky k ust. § 14, 52 a 62).“

Z právních závěrů obsažených v citovaném rozsudku lze tedy dovodit, že i v situaci popsané výše, kdy stěžovatel byl přesvědčen o tom, že mu měl být přiznán status účastníka řízení, měl v otázce využití řádných opravných prostředků brojit proti napadenému správnímu rozhodnutí nejprve odvoláním, nikoliv přímo žalobou (resp. mimořádným opravným prostředkem, kterým je návrh na obnovu řízení).

Jak totiž Nejvyšší správní soud vyslovil v jiném rozsudku (ze dne 1. 7. 2004, sp. zn. 2 As 5/2004), je nutno vycházet ze skutečnosti, že smyslem odvolání ve správním řízení je, aby se domohly přezkumu správního rozhodnutí ty osoby, které se cítí být napadeným rozhodnutím dotčeny na svých právech, přičemž procesní práva těchto osob mají být v zásadě rovná. Pokud by ovšem byl přijat stěžovatelův koncept, tedy že osoby, jimž nebylo přiznáno účastenství ve správním řízení, nemusejí podat odvolání, ale mají podat přímo žalobu ve správním soudnictví, bylo by jejich postavení procesně dokonce v jistém smyslu výhodnější, zejména by ovšem mohlo vést až ke stavu, kdy je totéž prvostupňové správní rozhodnutí napadeno odvoláním ze strany uznaných účastníků řízení a zároveň žalobou ze strany těch, kterým toto postavení přiznáno nebylo, kteří se však účastníky cítí být. Bylo by potom nanejvýš sporné, jak by bylo následně takové paralelní napadení téhož rozhodnutí na více úrovních procesně řešitelné. Zejména by bylo za takové situace obtížné naplnit princip obsažený v ustanovení § 59 odst. 1 správního řádu, že odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu, když v otázkách napadených paralelně správní žalobou by byla míra jeho přezkumu ipso facto omezena, nemluvě o procesních komplikacích, které by mohly nastat při využití dalších stupňů přezkumu.

Z uvedeného principu přezkoumávání v plném rozsahu také vyplývá, že odvolací orgán je způsobilý přezkoumat každou tvrzenou nezákonnost v řízení. Takovou nezákonností, přezkoumatelnou ve stejném režimu jako jiné nesprávnosti správního rozhodnutí, je přitom jistě i sám fakt, že v řízení nebyl účastníkem subjekt, který jím být měl. Opět přitom neshledal soud důvod, proč by měly být osoby, které napadají správní rozhodnutí z důvodu této nesprávnosti, zvýhodněny před osobami, které by totéž rozhodnutí napadaly z důvodů jiných; a měly by možnost přistoupit ihned k ochraně svých práv prostředky správního soudnictví, zatímco ti, kteří napadají totéž rozhodnutí z jiných důvodů, by nejprve museli podstoupit řádné řízení odvolací.

Je tudíž třeba vycházet z právního názoru obsaženého v usnesení Nejvyššího správního soudu (publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS), podle něhož *„skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.“* Pokud tedy byl stěžovatel v době podání správní žaloby přesvědčen, že měl být účastníkem řízení, pak měl postupovat podle tohoto svého přesvědčení a podat proti napadenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání. Neučinil-li tak, nelze než uzavřít, že vskutku nevyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení, jak vyžaduje § 68 písm. a) s. ř. s., jak správně shledal krajský soud v napadeném usnesení.

Na faktu, že měl stěžovatel použít namísto žaloby ve správním soudnictví nejprve odvolání, nic nemění ani tvrzení, že mu nebylo napadené rozhodnutí žalovaného doručeno. Tato skutečnost měla za situace, kdy se stěžovatel o obsahu napadeného rozhodnutí dozvěděl

jinak, samozřejmě vliv na běh lhůty k podání odvolání, nikoliv však na samotnou možnost je podat.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a zamítl ji (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), protože stěžovatel skutečně podal žalobu za procesní situace, kdy nevyčerpal řádný opravný prostředek (tzn. odvolání) v řízení před správním orgánem.

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

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

V Brně dne 19. ledna 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček  
předseda senátu