



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobkyně: **MUDr. A. S.**, zast. Mgr. Lukášem Zscherpem, advokátem se sídlem Lochoťínská 18, Plzeň, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem Škroupova 4, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2007, č. j. 30 Ca 102/2006 - 32,

**t a k t o :**

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

### **O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 31. 8. 2006, č. j. STAV/2581/06/KOF-6, žalovaný rozhodl o umístění stavby *Bytové domy Lokalita Do Zámostí Plzeň – Bručná* na pozemcích parc. č. 431/4, 688/1, 688/3, 1907/1, 1918/1, 1819 a 625/1 v k. ú. Bručná.

Žalobkyně napadla dne 6. 11. 2006 rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji usnesením ze dne 31. 1. 2007, č. j. 30 Ca 102/2006 - 32, odmítl, přičemž své rozhodnutí odůvodnil následujícím způsobem:

Krajský soud konstatoval, že žalobkyně napadá žalobou rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti němuž je přípustné odvolání jakožto řádný opravný prostředek. Z vyjádření žalovaného krajský soud zjistil, že žalobkyně skutečně napadla rozhodnutí žalovaného také odvoláním, které žalovaný jakožto opožděné předložil odvolacímu orgánu, jímž je Krajský

úřad Plzeňského kraje. Pokud tedy žalobkyně hodlá využít všech zákonných prostředků k ochraně svých práv, musí žalobou napadat rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. Pokud odvolací orgán odvolání žalobkyně zamítne jako opožděné či nepřijatelné, v podávané žalobě bude možné zpochybnit právě jen závěry odvolacího orgánu o opožděnosti či nepřijatelnosti odvolání. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že žalobkyně prozatím nevyčerpala řádně opravné prostředky v řízení před správním orgánem, její žaloba je tedy ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. nepřijatelná, a proto ji krajský soud dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozhodnutí Krajského soudu v Plzni včasnou kasační stížností, v níž uváděla důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s., tedy namítala vady řízení před správním orgánem s tím, že pro tyto vytýkané vady měl krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit, a dále nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby.

Stěžovatelka namítala, že vůbec neměla možnost podat řádný opravný prostředek v rámci správního řízení, neboť rozhodnutí žalovaného jakožto správního orgánu prvního stupně jí nebylo řádně doručeno. V této souvislosti stěžovatelka odkazovala na žalobu, v níž uváděla, že žalovaný v daném správním řízení doručoval účastníkům veškeré písemnosti včetně svého rozhodnutí ve věci formou veřejné vyhlášky, ačkoli k tomu dle názoru stěžovatelky nebyly dány podmínky stanovené v § 36 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v tehdy účinném znění. Žalovaný jakož i odvolací orgán, tedy Krajský úřad Plzeňského kraje, který rozhodnutím ze dne 11. 12. 2006, č. j. RR 3769/06, odvolání stěžovatelky i dalších účastníků územního řízení jako opožděná zamítl, podle stěžovatelky porušili její procesní práva a neposkytli jí právní ochranu v dané věci. Stěžovatelka se tedy domáhala tohoto, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného pro uvedené vady zrušil.

Nezákonnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby spatřuje stěžovatelka v tom, že jí nebyla poskytnuta soudní ochrana v situaci, kdy bez své viny nemohla hájit svá práva standardní cestou ve správním řízení. Žalovaný upřel stěžovatelce základní procesní práva a nesprávným postupem při doručování odňal stěžovatelce možnost se ve věci vyjádřit a následně mělo dojít kvůli tomuto postupu k marnému uplynutí odvolací lhůty. Odvolací orgán rovněž nezohlednil procesní pochybení žalovaného, když odvolání stěžovatelky jakožto opožděné zamítl, navíc i on sám své rozhodnutí odvolatelům doručoval - podle názoru stěžovatelky v rozporu se zákonem - veřejnou vyhláškou. Přitom sám Krajský úřad Plzeňského kraje konstatoval, že žalovaný svůj postup spočívající v doručování veřejnou vyhláškou řádně nezduvodnil, ač tak učinit měl. Stěžovatelka dle svého přesvědčení neměla jinou možnost, jak se domáhat svých práv, než podanou žalobou. Obdobně formální postup jako správní orgány podle stěžovatelky zaujal i Krajský soud v Plzni, když nezohlednil ústavně zaručená práva stěžovatelky na spravedlivý proces.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Uvedl, že v předmětném řízení doručoval veřejnou vyhláškou, a to pro značný počet účastníků řízení, neboť se jednalo o umístění inženýrských sítí a také poměrně rozsáhlého komplexu staveb, které se dotýkají dle názoru žalovaného zájmů nejen sousedících nemovitostí, ale širšího okolí. Rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci dne 11. 10. 2006, téměř měsíc po té žalovaný obdržel několik odvolání, mimo jiné též odvolání stěžovatelky. Žalovaný podaná odvolání společně se spisem předložil Krajskému úřadu Plzeňského kraje. V současnosti žalovaný spis opětovně předložil Krajskému úřadu Plzeňského kraje, neboť si ho vyžádal Krajský soud v Plzni vzhledem k tomu, že stěžovatelka podala rovněž žalobu proti výše zmíněnému rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, jímž bylo odvolání stěžovatelky jako opožděné zamítnuto.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a neshledal kasační stížnost důvodnou.

Především je nutno zdůraznit, že kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba v předmětné věci odmítnuta, nebyla tedy krajským soudem meritorně posuzována. Proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby lze v kasační stížnosti uplatnit pouze důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy uvést, proč je rozhodnutí o odmítnutí podle názoru stěžovatele nezákonné a proč mělo být tedy o žalobě rozhodnuto meritorně. Nejvyšší správní soud se tedy nemůže v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby zabývat zákonností žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu či vadami řízení před správním orgánem. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na svou ustálenou judikaturu (mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 - 38, publikovaný pod č. 524/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud při posouzení podmínek řízení v této věci nepochybil, když postupoval v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaném pod č. 672/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud zdůraznil, 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 nepřijatelnosti 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“.*

V předmětné věci napadla stěžovatelka rozhodnutí žalovaného vydané v prvním stupni nejprve odvoláním, aniž by však vyčkala konečného rozhodnutí odvolacího orgánu, napadla totéž rozhodnutí žalovaného posléze také správní žalobou. Stěžovatelka tedy podala správní žalobu, aniž by došlo k marnému vyčerpání opravných prostředků v rámci správního řízení (§ 5, § 68 písm. a/ s. ř. s.) a její žaloba tak nesměřuje proti rozhodnutí správního orgánu, který měl ve věci rozhodovat v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.). Pokud by stěžovatelka podala předmětnou žalobu až po té, co jí bylo doručeno rozhodnutí odvolacího orgánu, a pouze by nesprávně označila jakožto žalovaného správní orgán prvního stupně a jako žalobou napadené rozhodnutí právě rozhodnutí vydané v prvním stupni, byl by krajský soud povinen o takovém návrhu rozhodnout meritorně s tím, že by v souladu s § 69 s. ř. s. jednal jako s žalovaným právě s odvolacím orgánem, tedy s Krajským úřadem Plzeňského kraje (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS) a přezkoumával by tudíž v prvé řadě odvolací rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím vydaným v prvním stupni jeden celek. V daném případě tak ovšem krajský soud postupovat nemohl, neboť stěžovatelka podala žalobu proti rozhodnutí v prvním stupni dříve, než bylo o jejím odvolání odvolacím orgánem rozhodnuto, stěžovatelka tedy nevyčkala, jak posoudí věc nadřízený správní orgán, a domáhala se paralelně ochrany jak u odvolacího orgánu,

tak u krajského soudu. Je tudíž třeba trvat na tom, že její žaloba byla pro nevyčerpání opravných prostředků ve správním řízení nepřijatelná a byla krajským soudem zcela po právu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta.

Na věci nic nemění ani skutečnost, že žalovaný předkládal odvolání stěžovatelky a dalších účastníků odvolacímu orgánu jako opožděné, neboť o tom, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání stěžovatelky, či nikoli, mohl autoritativně rozhodnout pouze odvolací orgán, přičemž nebyl vázán názorem správního orgánu prvního stupně (k tomu viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, č. j. 1 As 28/2004 - 106, publikované pod č. 454/2005 Sb. NSS). Odvolací orgán tak skutečně posléze učinil, když ve výše uvedeném rozhodnutí ze dne 11. 12. 2006, č. j. RR 3769/06, které stěžovatelka přiložila ke kasační stížnosti, dospěl k závěru, že postup žalovaného spočívající v doručování veřejnou vyhláškou byl v souladu se zákonem a podaná odvolání je tudíž třeba považovat za opožděná. Jak vyplývá z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, i toto rozhodnutí napadla stěžovatelka správní žalobou, kterou je ovšem narozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně třeba považovat za přípustnou a jestliže jsou v uvedené věci splněny i ostatní podmínky řízení, nebude nic bránit tomu, aby Krajský soud v Plzni o této žalobě meritorně rozhodl, přičemž, jak správně poznamenal krajský soud, předmětem jeho posouzení může být dle ustálené judikatury (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS) v takovém případě právě jen otázka, zda se jednalo o opožděné odvolání, či nikoliv. Krajský soud v Plzni tedy za těchto podmínek posoudí v rámci řízení o žalobě stěžovatelky směřující proti rozhodnutí odvolacího orgánu, zda bylo v daném případě v souladu se zákonem doručovat rozhodnutí správního orgánu prvního stupně veřejnou vyhláškou a zda tedy odvolání stěžovatelky je, či není opožděné. Stěžovatelce se tedy dostane soudní ochrany, již se dovolává, a nelze tak souhlasit s tím, že by jí odmítnutím žaloby směřující proti správnímu rozhodnutí v prvním stupni byla tato ochrana v rozporu s jejími ústavně zaručenými právy odepřena.

Uplatněné kasační námitky tudíž nejsou důvodné, nad rámec stížních bodů Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal ani jiné vady, k nimž by musel dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti. Vzhledem k tomu, že chyběly podmínky řízení o předmětné žalobě, krajský soud nejednal s těmi, kteří by v případě meritorního projednání žaloby byli dle § 34 s. ř. s. oprávněni uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

**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 28. července 2008

JUDr. Lena Matyášová  
předsedkyně senátu