



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **M. J.**, zast. JUDr. Janem Růžkem, advokátem se sídlem Moskevská 12, Most, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zast. Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 193/20, Děčín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2019, č. j. KUUK/98256/2019/UPS, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) A. B., II) R. B.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 5. 2022, č. j. 141 A 1/2021 - 60,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Louny (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 17. 9. 2018, č. j. MULNCJ 69301/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), nařídil osobám zúčastněným na řízení odstranění stavby pro rodinnou rekreaci na pozemku p. č. 2135/1, st. p. č. 298, v katastrálním území Smolnice u Loun (dále jen „stavba“) dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Žalovaný následně rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl jejich odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce, který byl jako vlastník pozemku, na kterém se daná stavba nachází, dotčenou osobou v řízení před stavebním úřadem, podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který ji usnesením uvedeným v záhlaví odmítl pro nevyčerpání odvolání jako řádného opravného prostředku. Ze správního spisu zjistil, že správní orgány místo s žalobcem nesprávně komunikovaly s osobou zúčastněnou na řízení I) jako s jeho domnělou zmocněnkyní. Ze žalobcova podání ze dne 11. 2. 2022 vyplynulo, že se s obsahem prvostupňového rozhodnutí seznámil až v průběhu druhé poloviny srpna 2021, poté se obrátil na svého právního zástupce, který na základě plné moci ze dne 3. 9. 2021 podal dne 6. 9. 2021 žalobu. Žalobce však proti prvostupňovému rozhodnutí nepodal odvolání. Jeho právní zástupce byl s věcí seznámen již dříve, jelikož zastupoval osoby zúčastněné na řízení

v řízení o žádosti o obnovu správního řízení, v němž bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí. Krajský soud dospěl k závěru, že nejpozději v okamžiku, kdy žalobce udělil plnou moc k zastupování svému právnímu zástupci, získal řádnou vědomost o obsahu prvostupňového rozhodnutí a nastala fikce oznámení tohoto rozhodnutí. Od tohoto okamžiku se pak odvíjí lhůta pro podání odvolání, která dle § 83 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), činí 15 dnů. Žalobce tak mohl nejpozději v pondělí 20. 9. 2021 podat odvolání, což však neučinil. Jelikož před podáním žaloby žalobce nevyčerpal řádný opravný prostředek, který byl proti rozhodnutí stavebního úřadu přípustný, shledal krajský soud žalobu nepřipustnou ve smyslu § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a proto ji odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) výše uvedeného zákona.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s.

[4] Krajský soud měl posoudit, čeho se stěžovatel skutečně domáhal. Jeho podání splňovalo obecné náležitosti podání a obsahovalo také vymezení nesprávného postupu stavebního úřadu, společně s návrhem na zrušení tohoto rozhodnutí. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že danou věc nelze meritorně projednat pro nevyčerpání opravných prostředků, měl toto podání posoudit nikoli jako žalobu, ale jako odvolání a postoupit ho žalovanému. Zákonná patnáctidenní lhůta k podání odvolání by tak byla dodržena. Stěžovatel odkazuje na § 64 s. ř. s., který zakládá subsidiární použití zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, který v § 41 odst. 2 stanoví povinnost posoudit podání účastníka řízení podle jeho obsahu.

[5] Krajský soud nezohlednil skutečnost, že správní orgány postupovaly v rozporu s procesními předpisy. Stavební úřad vymezil jako účastníky řízení o odstranění stavby pouze nynější osoby zúčastněné na řízení, ačkoliv nemají žádný hmotněprávní vztah k dané stavbě, neboť nejsou vlastníky stavby ani pozemku, na kterém se nachází. Pokud stavební úřad jednal s určitou osobou jako účastníkem řízení i přes chybějící hmotněprávní poměr k věci, není takový úkon způsobilý založit účastenství této osoby. Takový postup může mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí, neboť správní orgán je dle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010 - 97, povinen po celou dobu správního řízení ověřovat okruh účastníků řízení. Stavební úřad ve svém rozhodnutí označil stěžovatele pouze jako dotčenou osobu a nedoručil mu prvostupňové rozhodnutí. To doručil na základě udělené plné moci osobě zúčastněné na řízení I), ačkoliv jí plná moc neopravňovala k zastupování stěžovatele v daném řízení. Žalovaný poté stěžovateli napadené rozhodnutí doručoval prostřednictvím osoby zúčastněné na řízení I), ačkoliv plná moc (krom toho, že se nevztahovala na řízení o odstranění stavby) jí byla udělena pouze do dne 31. 12. 2018 a napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 30. 7. 2019.

[6] V dané věci má před správním řádem přednost § 129 odst. 10 stavebního zákona, který určuje, že hlavním účastníkem řízení o odstranění stavby je její vlastník, který má povinnost ji odstranit. Vlastnictví stavby musí stavební úřad ověřit, přičemž nemůže vycházet z pouhých domněnek. U staveb zbudovaných za účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, bude vlastníkem stavby zpravidla vlastník pozemku, na kterém se stavba nachází.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Nesouhlasí s důvody uvedenými v kasační stížnosti, jelikož krajský soud věc posoudil správně a na základě tohoto posouzení žalobu odmítl. Dále odkázal na své vyjádření k žalobě.

pokračování

[8] Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření uvedly, že jim stavební úřad stanovil povinnost odstranit stavbu chybně a v důsledku jeho rozhodnutí mají na své náklady odstranit cizí stavbu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Dle konstantní judikatury NSS lze podat proti usnesení o odmítnutí návrhu kasační stížnost pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se tedy zabýval pouze těmi námitkami, jež jsou podřaditelné pod tento důvod. Nemohl se proto zabývat námitkami směřujícími proti nesprávnému postupu správních orgánů (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 5 As 109/2011 - 73).

[11] Kasační stížnost je nedůvodná.

[12] Dle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, *nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*

[13] Dle § 46 odst. 5 s. ř. s. platí: *Podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.*

[14] Dle stěžovatele měl krajský soud jeho podání ze dne 6. 9. 2021 nazvané *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu s návrhem na vydání předběžného opatření* posoudit jako odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu a postoupit je žalovanému. Krajský soud místo toho jeho podání odmítl jako nepřipustné pro nevyčerpání opravných prostředků.

[15] Otázka přípustnosti žaloby spadá do širšího okruhu podmínek řízení ve správním soudnictví, které je soud povinen zkoumat z úřední povinnosti. Až po ověření předpokladu přípustnosti žaloby se může soud věcí zabývat po obsahové stránce (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2019, č. j. 9 Ads 303/2018 - 32). Ke stěžovatelem navrhovanému postupu musí být podle § 46 odst. 5 s. ř. s. splněny tři předpoklady: 1) navrhovatel podal návrh ve správním soudnictví, 2) návrh směřuje proti **rozhodnutí, které obsahuje nesprávné poučení o nepřipustnosti opravného prostředku** v rámci veřejné správy, a 3) navrhovatel v souladu s tímto nesprávným poučením takový opravný prostředek nepodal (zvýraznění doplnil NSS). Smyslem postupu podle § 46 odst. 5 s. ř. s. je uchránit účastníka před tím, aby nebyl postižen nepříznivým důsledkem toho, že byl chybně poučen; jinak řečeno, aby nepromeškal lhůtu k podání opravného prostředku podle procesních předpisů správního práva pouze proto, že namísto tohoto prostředku podal v důsledku chybného poučení rovnou správní žalobu (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 214/2015 - 97).

[16] V dané věci je sporné, zdali je možné situaci, kdy stěžovatel neobdržel rozhodnutí stavebního úřadu, a nebyl tak ihned seznámen s jeho obsahem, považovat za případ, kdy byl nesprávně poučen o nepřipustnosti opravného prostředku, což by zakládalo povinnost krajského soudu postupovat dle § 46 odst. 5 s. ř. s. Dle NSS takový výklad možný není, jelikož zákon s touto možností nepočítá. Pro projednávanou věc je podstatné, že stěžovatelův zástupce jako

zástupce osob zúčastněných na řízení v dřívějším řízení o žádosti o obnovu původního řízení o odstranění dané stavby musel být seznámen s obsahem prvostupňového rozhodnutí a tudíž i s jeho správným poučením na straně 3 prvostupňového rozhodnutí o možnosti podat proti němu odvolání k žalovanému. Na takový případ pak nelze uplatnit ustanovení, které má účastníka řízení chránit před uvedením v omyl správním orgánem, že proti jeho rozhodnutí nelze podat odvolání.

[17] Ve stěžovatelově případě se jedná o situaci, na kterou dopadá § 84 správního řádu. Dané ustanovení umožňuje opomenutému účastníku řízení podat odvolání proti správnímu rozhodnutí, které mu nebylo oznámeno, a je nutno je vztáhnout nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o správním řízení nevěděl, neúčastnil se jej, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 - 48). První odstavec § 84 správního řádu umožňuje vedlejším účastníkům řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu zvrátit právní moc vydaného rozhodnutí po dobu 30 dnů, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděli, nejpozději však do jednoho roku od oznámení rozhodnutí posledním z (neopomenutých) účastníků. Zmeškání tohoto úkonu nelze prominout a poté dostává přednost právní jistota a opomenutí účastníci se s tímto stavem musejí smířit (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017 - 83). Dle odst. 2 tohoto ustanovení, který dopadá i na hlavní účastníky řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, platí, že neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2, což znamená, že může nejpozději do 90 dnů ode dne seznámení se s rozhodnutím proti němu podat odvolání (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2019, č. j. 6 As 24/2019 - 22, č. 3928/2019 Sb. NSS).

[18] Stěžovatel je vlastníkem pozemku, na kterém se nachází dotčená stavba, a je ho tak třeba považovat za hlavního účastníka řízení dle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy za osobu, které má v řízení z moci úřední rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost má nebo nemá. V případě stavebního řízení by šlo o účastníka dle § 109 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, přičemž účastníky dle písmene a) - d) tohoto ustanovení je dle § 112 odst. 1 výše uvedeného zákona vždy třeba považovat za hlavní účastníky řízení o povolení stavby (srov. k tomu též rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2021, č. j. 5 As 205/2020 - 32, bod 26). Vlastník pozemku by tak byl hlavním účastníkem i v řízení o dodatečném povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona. Dle § 129 odst. 10 stavebního zákona jsou pak účastníky řízení o odstranění stavby mimo jiné osoby, které mají vlastnická práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna. Je proto logické, že i v tomto řízení je třeba stěžovatele jako vlastníka pozemku považovat za hlavního účastníka řízení o odstranění stavby nacházející se na tomto pozemku.

[19] Byl-li hlavní účastník řízení dle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu při oznamování správního rozhodnutí opomenut, má právo podat odvolání až do uplynutí lhůty pro podání odvolání, která ovšem začíná běžet až od okamžiku, kdy je „*bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že (...) seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno*“ (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, č. 1838/2009 Sb. NSS, shodně výše uvedený rozsudek NSS č. j. 5 As 109/2011 - 73). Stěžovatel tvrdí, že mu stavební úřad kvůli nesprávnému vyhodnocení rozsahu oprávnění z plné moci pro osobu zúčastněnou na řízení I) nedoručil prvostupňové rozhodnutí (a následně mu ze stejného důvodu nebylo doručeno ani napadené rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání osob zúčastněných na řízení). V takovém případě je nutné postupovat dle § 84 odst. 2 společně s § 83 odst. 2 správního řádu.

pokračování

[20] Dle vlastního sdělení ze dne 11. 2. 2022 (č. l. 58 spisu krajského soudu) se stěžovatel o vydání prvostupňového rozhodnutí a jeho obsahu dozvěděl v průběhu druhé poloviny srpna 2021, přičemž se následně obrátil na svého právního zástupce s žádostí o zastupování ve věci správní žaloby. Krajský soud správně vzal za prokázané, že se stěžovatel s obsahem rozhodnutí správního orgánu musel seznámit nejpozději dne 3. 9. 2021, kdy udělil plnou moc k zastupování právnímu zástupci, který dříve vystupoval jako zástupce osob zúčastněných na řízení v řízení o žádosti o obnovu původního řízení, a musel tak být seznámen s obsahem rozhodnutí stavebního úřadu a s poučením o možnosti odvolání proti němu. Krajský soud měl ovšem na projednávanou věc v souladu s § 84 odst. 2 správního řádu uplatnit lhůtu dle jeho § 83 odst. 2 a nikoliv lhůtu dle § 83 odst. 1, jelikož se jedná o případ, kdy jednomu z hlavních účastníků správního řízení nebylo oznámeno rozhodnutí. Stěžovateli proto lhůta pro podání odvolání uplynula až dne 2. 12. 2021, a nikoliv 20. 9. 2021, jak uvedl krajský soud v bodě 7. napadeného usnesení. Nicméně ani v případě uplatnění této delší lhůty by stěžovatel neuspěl, jelikož netvrdí a z ničeho nevyplývá, že by ke dni 2. 12. 2021 podal odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí.

[21] Obstojí tedy základní východisko krajského soudu, že nevyčerpal zákonem daný opravný prostředek proti rozhodnutí stavebního úřadu. Jeho podání ze dne 6. 9. 2021 nebylo možné považovat za odvolání, neboť bylo výslovně podáno proti rozhodnutí žalovaného o odvolání, a nejednalo se o případ dle § 46 odst. 5 s. ř. s., jak bylo uvedeno výše. V takovém případě již nebylo možné tuto vadu zhojit v řízení před krajským soudem a ten žalobu správně odmítl jako nepřijatelnou pro nevyčerpání opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s. (srov. výše uvedený rozsudek NSS č. j. 5 As 109/2011 - 73).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že napadené usnesení krajského soudu není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, byť se v řízení nechal zastoupit advokátem (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, č. 1260/2007 Sb. NSS), a proto mu je soud nepřiznává.

[24] Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobám zúčastněným na řízení v této věci žádné povinnosti neuložil, nemají na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 21. července 2022

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu