

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky ve věci

žalobkyně: **L. H.**
bytem S.
zastoupena advokátem JUDr. Pavlem Dudákem
sídlem Karolinská 661/4, 186 00 Praha 8

proti
žalovanému: **Městský úřad Chrudim**
sídlem Resselovo náměstí 77, 537 16 Chrudim

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2020, č. j. CR 031029/2020 STO/Ší,

takto:

- I. Žaloba **se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně podala zdejšímu soudu žalobu proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalovaného, kterým byl výrokem I schválen stavební záměr uskutečnění stavby „Z. D. J., S.“, na pozemku parc. č. X (trvalý travní porost) v katastrálním území S., výrokem II byly stanoveny podmínky pro provedení zkušebního provozu, výrokem III byly stanoveny podmínky pro umístění stavby a výrokem IV byly stanoveny podmínky pro provedení stavby.
2. Z žaloby a vyjádření žalovaného včetně příloh se podává, že shora uvedené rozhodnutí žalovaného nebylo v rámci správního řízení doručováno žalobkyni, neboť nebyla žalovaným považována za účastníka řízení. Žalobkyně svým nedatovaným dopisem s odkazem na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, požádala žalovaného o poskytnutí tohoto rozhodnutí a současně uvedla, že vzhledem k tomu, že ona ani její dcera (jakožto spoluvlastník domu) nebyla účastníkem řízení, požádala „*nadřízený orgán o přezkumné řízení ve věci tohoto rozhodnutí ve smyslu § 94 a následující zákona č. 500/2004, správní řád, jelikož máme za to, že bylo rozhodnutí o umístění a povolení stavby vydáno v rozporu s právními předpisy.*“
3. Anonymizovanou kopii žalobou napadeného rozhodnutí zaslal žalovaný žalobkyni spolu s přípisem ze dne 29. 10. 2020, současně žalovaný předal věc Krajskému úřadu Pardubického kraje (dále též „krajský úřad“) k provedení přezkumného řízení. Krajský úřad vydal rozhodnutí ze dne 25. 11. 2020, č. j. KrÚ – 87547/2020/134/OMSŘ/Es, kterým ve zkráceném přezkumném řízení s odkazem na § 97 odst. 3 a § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „správní řád“), zrušil napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2020, č. j. CR 031029/2020 STO/Ší, a věc mu vrátil, aby ve věci dále jednal a rozhodl, s tím, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají v souladu s § 99 správního řádu dnem nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Podle krajského úřadu došlo k porušení zákona v omezení a krácení vlastnických práv, neboť žalobkyně i její dcera jsou řádnými účastníky řízení ve smyslu § 94k zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“). Proti tomuto rozhodnutí krajského úřadu podal P. J. (stavebník) odvolání. Jak soud zjistil dotazem na Ministerstvo pro

místní rozvoj, o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu dosud nebylo rozhodnuto, přičemž žalobkyně v rámci tohoto odvolacího řízení nepodala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

4. V žalobě žalobkyně zejména namítala, že byla zkrácena na svém právu účastnit se správního řízení, neboť byla jeho účastníkem ve smyslu § 94k písm. e) stavebního zákona. Napadené rozhodnutí jí nebylo doručeno v souladu s příslušnými právními předpisy, proto dvouměsíční lhůta pro podání žaloby dosud nemohla uplynout. Žalobkyně současně podala návrh na přiznání odkladného účinku žalobě s tím, že výstavba Z. D. byla již zahájena, stavebníkovi nic nebrání, aby stavbu dokončil, přestože napadené rozhodnutí bylo nepravomocně zrušeno, a žalobkyně nemá jinou možnost, jak vyloučit právní účinky výkonu napadeného rozhodnutí.
5. Žaloba není přípustná.
6. Podle § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Podle § 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.
7. V projednávané věci napadla žalobkyně prvostupňové rozhodnutí žalovaného žalobou ze dne 20. 4. 2021, což však soudní řád správní nepřipouští (§ 5 s. ř. s.). Účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65, publ. pod č. 672/2005 Sb. NSS; rozhodnutí správních soudů jsou dostupná z: <http://www.nssoud.cz>). Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku přípustného podle zvláštního předpisu, pak se tím míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevylučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2020, č. j. 9 As 348/2018-42). Svých práv se tedy žalobou proti rozhodnutí správního orgánu nemůže úspěšně domoci ten, kdo ve správním řízení nepodal odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, s výjimkou případů, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv žalobce změněno k opravnému prostředku jiného (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2013, č. j. 8 As 109/2012-37).
8. Pokud proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podá odvolání osoba, která tvrdí, že s ní správní orgán nejednal jako s účastníkem řízení a odvoláním napadené rozhodnutí jí neoznámil, ač tak dle jejího názoru učinit měl, je úkolem odvolacího orgánu postavit otázku účastenství odvolatele v daném správním řízení najisto a teprve v případě, že je nepochybné, že odvolatel účastníkem řízení být neměl, je odvolací orgán oprávněn jeho odvolání zamítnout pro nepřipustnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013-25, nebo ze dne 27. 8. 2015, č. j. 5 As 107/2013-38). Proti případnému rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřipustnost by pochopitelně byla přípustná žaloba ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Správní soud by v rámci řízení o takové žalobě zkoumal pouze to, zda se skutečně jednalo o nepřipustné odvolání, a tedy zda žalobce byl zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-86).
9. V projednávané věci je z vyjádření žalovaného zřejmé, že žalobkyně podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku nesplnila. Opak ostatně netvrdila ani sama žalobkyně ve své žalobě. Žaloba je tudíž nepřipustná ve smyslu § 5 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

10. Jelikož je žaloba nepřipustná, soud se nemůže věcně zabývat otázkou, zda žalovaný měl s žalobkyní jednat jako s účastníkem řízení, nebo nikoliv. Z těchto důvodů je bezpředmětná otázka včasnosti žaloby. Odmítnutí návrhu pro nepřipustnost má totiž přednost před jeho odmítnutím pro opožděnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100, publ. pod č. 2276/2011 Sb. NSS, či ze dne 14. 4. 2020, č. j. 9 As 348/2018-42, bod 16).
11. Nad rámec shora uvedeného krajský soud podotýká, že žaloba by byla nepřipustná i v případě, že za odvolání by podle jeho skutečného obsahu (§ 37 odst. 1 správního řádu) bylo možno považovat žalobkyní nedatovaný dopis adresovaný žalovanému, v němž požádala krajský úřad „o *přezkumné řízení ve věci tohoto rozhodnutí*“ s odkazem na § 94 správního řádu, jelikož měla za to, že „*bylo rozhodnutí o umístění a povolení stavby vydáno v rozporu s právními předpisy*“. I kdyby toto podání mělo být posouzeno jako odvolání, pak o takovém odvolání dosud zjevně nebylo rozhodnuto, a tudíž ani v takovém případě nemůže být žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. přípustná. Proto se soud blíže nezabýval otázkou skutečného obsahu tohoto podání žalobkyně.
12. Jak plyne ze shora uvedeného, stavebník podal odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 11. 2020, č. j. KrÚ – 87547/2020/134/OMSŘ/Es, o němž Ministerstvo pro místní rozvoj dosud nerozhodlo (spis mu byl doručen dne 7. 1. 2021). V úvahu tudíž přichází podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s.
13. Jak plyne z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS, žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby. Ačkoli byl rozsudek č. j. 7 As 155/2015-160 zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18 (nálezy a usnesení Ústavního soudu jsou dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>), zrušovací důvody se tohoto závěru netýkaly a Nejvyšší správní soud se tohoto právního názoru přidržel i v další rozhodovací činnosti. Následně byl uvedený názor výslovně potvrzen Ústavním soudem v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.
14. Krajský soud se proto zabýval otázkou, zda poučit žalobkyni o svém právním názoru a umožnit jí změnit žalobní typ na žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Jak ovšem krajský soud zjistil dotazem na Ministerstvo pro místní rozvoj, žalobkyně v rámci řízení o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 11. 2020, č. j. KrÚ – 87547/2020/134/OMSŘ/Es, nepodala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, a tudíž nesplnila podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k její ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Není-li při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), jedná se o žalobu nepřipustnou. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015-59, publ. pod č. 3409/2016 Sb. NSS).
15. Vyzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána), srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019,

č. j. 1 As 436/2017-43, publ. pod č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 35, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2021, č. j. 5 As 377/2018-37, bod 27).

16. Jelikož žalobkyně v rámci řízení před Ministerstvem pro místní rozvoj o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 11. 2020 nepodala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, případná žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu by byla nepřipustná. Soud tak žalobkyni nepoučil o svém právním názoru a neumožnil jí změnu žalobního typu, neboť takový postup by ničeho nezměnil na závěru o nepřipustnosti její žaloby. Totéž platí i pro případ, že by shora odkazované nedatované podání žalobkyně bylo možno posoudit jako odvolání proti žalobou napadenému rozhodnutí (viz bod 11 tohoto usnesení). Ani v takovém případě by totiž žalobkyně zjevně nevyčerpala prostředky k ochraně proti případné nečinnosti krajského úřadu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., a tudíž ani změna žaloby by nemohla vést k závěru o její připustnosti.
17. Ze všech shora uvedených důvodů soud žalobu odmítl pro nepřipustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. S ohledem na bezodkladné rozhodnutí o žalobě soud nerozhodoval o návrhu žalobkyně na přiznání odkladného účinku žalobě.
18. Nad rámec nutného odůvodnění soud uvádí, že „*povinnost soudu aktivovat osoby zúčastněné na řízení připadá v úvahu jen při meritorním projednání věci*“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2017, č. j. 9 As 232/2017 – 38, bod 39). Soud proto nepostupoval dle § 34 odst. 2 s. ř. s.
19. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení.

Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 12. května 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu