



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobců: **a) Ing. K. P. b) R. P., c) K. P., d) D. T.**, všech zast. JUDr. Janou Wenigovou, advokátkou, se sídlem Karlovy Vary, Vítězná 10, proti žalovanému: **Magistrát města Karlovy Vary**, se sídlem v Karlových Varech, Moskevská 21, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 5. 2003, č. j. 30 Ca 123/2002 – 58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Magistrát města Karlovy Vary – stavební úřad – vydal dne 28. 3. 2002 pod č. j. SÚ/1324/02/Nov-330 stavební povolení pro stavbu „A. M. S., K. V., T.“, na pozemku parc. č. 88 v k. ú. T. Žalobci podali dne 27. 5. 2002 u Krajského soudu v Plzni žalobu proti tomuto rozhodnutí. Tvrdili, že zásadní vadou stavebního řízení je překážka litispendence, neboť žalovaný již jednou vydal dne 22. 10. 2001 pod č. j. SÚ/6336/01/Nov-330 stavební povolení k žádosti stejného stavebníka ze dne 10. 9. 2001, které však bylo k odvolání žalobců zrušeno. Po tomto zrušovacím rozhodnutí žalovaný žádným předvídaným způsobem řízení neukončil a nerozhodl o vyloučení žalobců jako účastníků řízení. Žalobci totiž dále namítali, že jim rozhodnutí ze dne 28. 3. 2002 nebylo doručeno, protože nebyli považováni za účastníky řízení, ačkoliv v původním řízení bylo s nimi jako s účastníky jednáno. Dále navrhovali, aby soud rozhodl o odkladu vykonatelnosti stavebního povolení.

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 11. 6. 2002, č. j. 30 Ca 123/2002 - 13 k žádosti účastníků přerušil řízení, neboť z podnětu účastníků nadřízený orgán žalovaného vydal

oznámení o zahájení mimoodvolacího řízení ve věci žalobou napadeného rozhodnutí. Usnesením ze dne 29. 4. 2003, č. j. 30 Ca 123/2002 – 44 soud vyslovil, že pokračuje v řízení o žalobě, neboť pominula překážka řízení. Z odvolacího rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 28. 3. 2003, č. j. 495/RR/RO/SP/03 zjistil, že mimoodvolací řízení bylo pravomocně skončeno dne 14. 4. 2003.

Usnesením ze dne 14. 5. 2003, č. j. 30 Ca 123/2002 – 58 rozhodl Krajský soud v Plzni tak, že žalobu odmítl. V odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že z rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje (odboru regionálního rozvoje) ze dne 28. 3. 2003 vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí ze dne 28. 3. 2002 nebylo zrušeno ani změněno. Dále uvedl, že v dané věci nebyly splněny všechny povinné podmínky řízení, a to konkrétně podmínka řízení uvedená v § 5 zákona č. 150/2002 Sb. – soudního řádu správního (s. ř. s.), účinného od 1. 1. 2003. Tato podmínka vyžaduje vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. K tomu soud uvedl, že řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí o stavebním povolení je odvolání. Žalobu proto odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť vycházel z toho, že žalobci proti stavebnímu povolení odvolání nepodali. Za této situace pak konstatoval, že se nemusel zabývat požadavkem žalobců na přiznání odkladného účinku. Dodal, že tímto usnesením nebyla žalobcům zkrácena práva k podání žaloby, neboť pokud po podání odvolání nebudou spokojeni s pravomocným rozhodnutím odvolacího orgánu, nebude jim nic bránit v podání žaloby na soud.

Proti usnesení Krajského soudu v Plzni výše uvedenému podali včas kasační stížnost žalobci (dále též jen stěžovatelé) a to z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítali, že dne 17. 4. 2002 podali odvolání proti napadenému rozhodnutí s tím, že jak bylo s uvedenou písemností naloženo, jim není známo. Okresní úřad Karlovy Vary podání posuzoval jako podnět k mimoodvolacímu řízení. Namítali dále, že pokud podání bylo vyřízeno jako mimořádný opravný prostředek, tím spíše lze podmínku § 5 s. ř. s. považovat za splněnou. Uvedli dále, že vedle odvolání podali proti napadenému rozhodnutí návrh na obnovu řízení. Na toto podání však dosud žalovaný nereagoval. O existenci napadeného rozhodnutí se dozvěděli dne 9. 4. 2002 a podali-li odvolání dne 17. 4. 2002, podali je ve lhůtě. Navrhovali, aby napadené usnesení Krajského soudu v Plzni bylo zrušeno a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti připojili stejnopis odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 28. 3. 2002 opatřený prezentačním razítkem Okresního úřadu Karlovy Vary ze dne 17. 4. 2002, stejnopis návrhu na obnovu řízení, a stejnopis odvolání proti rozhodnutí Stavebního úřadu Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 28. 3. 2002 opatřený prezentačním razítkem Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 17. 4. 2002.

Magistrát města Karlovy Vary ve svém vyjádření ke kasační stížnosti provedl chronologický výčet úkonů ve věci učiněných a konstatoval, že po podání odvolání ze dne 17. 4. 2002 byl spisový materiál zaslán tehdejšímu Okresnímu úřadu v Karlových Varech k řešení tohoto odvolání v mimoodvolacím řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že nemá k dispozici správní spis. Správní spis byl dne 15. 1. 2004 zaslán Krajskému úřadu Karlovarského kraje k řízení o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení, a dosud nebyl vrácen. Tyto

skutečnosti vyplývají i ze záznamu o dotazu u Krajského soudu v Plzni, který potvrdil, že správní spis se nachází u výše uvedeného orgánu. Nejvyšší správní soud však dospěl posléze k závěru, že i bez dispozice se správním spisem je možno o kasační stížnosti žalobců rozhodnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda řízení před soudem nebylo zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nebo není nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], či nicotné. To nezjistil, a proto přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu a v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelé především namítali nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nezákonnost podle jejich názoru tkví v tom, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda stěžovatelé vyčerpali řádné opravné prostředky či nikoliv.

Obecnou podmínkou ochrany práv před správním soudem je vyčerpání řádných opravných prostředků, které zákon ve správním řízení připouští (§ 5 s. ř. s.). Taková úprava není samoučelná a má zásadní důvody.

Především ochrana práv před správním soudem je původní ochranou ve věcech porušených nebo ohrožených subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru; jejím cílem je zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno právo. Tento přístup se logicky odráží i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; generální žalobní legitimace tak dává žalobní oprávnění každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu. Tvzení o tom, že správní rozhodnutí nesprávně zasáhlo do právní sféry žalobce, v sobě zahrnuje předpoklad, že takové rozhodnutí je v právní moci, ať již po vyčerpání všech řádných opravných prostředků, či bez jejich využití, jestliže je právní řád nepřipouští. V souladu s tím by tedy každý měl aktivně a důsledně dbát svých práv již v řízení před správním orgánem a teprve poté, kdy je jeho snaha bezvýsledná, obracet se na soud. Klade se tak důraz jednak na respektování požadavků procesní ekonomie, neboť je-li tu otevřena právní možnost nápravy nezákonnosti vyšší správní instancí, není věcný ani právní důvod předkládat věc nejprve soudu, jednak je zdůrazněna nutnost aktivity subjektů veřejnoprávních vztahů při ochraně jejich subjektivních oprávnění.

Řádné opravné prostředky jsou instituty procesního práva, které – jsou-li podány řádně a včas – dávají účastníkům řízení možnost procesní oprávnění (právo) iniciovat přezkoumání vydaného správního rozhodnutí dříve, než nabude právní moci. Řádné – tj. přípustné a u příslušného správního orgánu včas podané odvolání tedy sebou pravidelně přináší suspenzivní (odkladný) účinek. Účinky právní moci a potažmo i vykonatelnosti se přitom odkládají až do vyřízení opravného prostředku (zde: odvolání).

Odvolání vyřizuje – s výjimkou tzv. autoremedury – odvolací správní orgán; vyřízením je rozhodnutí podle § 59 správního řádu, ale také rozhodnutí podle § 60 správního řádu. Stěžovatelé tvrdí (a je to patrné i z jimi předložených stejnopisů odvolání), že odvolání podali a že soud o této skutečnosti musel vědět z obsahu předložených správních spisů. Nepopírají však (alespoň v době podání kasační stížnosti), že o podaném odvolání dosud

nebylo rozhodnuto. Domnívají se však, že bylo-li o tomto podání rozhodnuto jako o opravném prostředku v mimoodvolacím řízení, je podmínka ustanovení § 5 s. ř. s. splněna.

Nejvyšší správní soud však tento názor nesdílí.

Jak již bylo výše uvedeno, ochrana práv ve správním soudnictví může nastoupit teprve poté, kdy byl pořad správních stolic vyčerpán (§ 5 s. ř. s.). Tím, že správní orgán posoudil odvolání stěžovatelů proti rozhodnutí o stavebním povolení jako opravný prostředek k zahájení mimoodvolacího řízení a vycházel tedy z toho, že rozhodnutí ze dne 28. 3. 2002 je v právní moci, není splněn předpoklad vyčerpání řádných opravných prostředků. Nutno tedy i nadále vycházet z toho, že stěžovatelé žalobou napadli rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Jestliže tedy stěžovatelé nevyčkali rozhodnutí odvolacího orgánu o řádném opravném prostředku, nenaplnili podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků (shodně též rozsudek NSS 3 Ads 58/2003 ze dne 4. 3. 2004, rozsudek 1 As 28/2004 ze dne 16. 11. 2004).

Naskýtá se však otázka, zda výše uvedený názor neznamená pro stěžovatele omezení ochrany ve správním soudnictví, neboť je faktem, že do jisté míry nemohou ovlivňovat postup správních orgánů v tom směru, jakým způsobem budou posuzovat podání výslovně označená jako odvolání proti rozhodnutí ze dne 28. 3. 2002. Nejvyšší správní soud rozhodující o kasační stížnosti, jako o mimořádném opravném prostředku, však nemá žádné možnosti ovlivnit postup správních orgánů v tomto směru, neboť jeho oprávněním a povinností je v projednávané věci posoudit zákonnost postupu krajského soudu a jeho rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Podle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud nepochybil, když podanou žalobu odmítl právě pro nesplnění podmínek řízení uvedených ustanovení § 5 s. ř. s. V době jeho rozhodování o žalobě zde nebylo rozhodnutí odvolacího správního orgánu – tedy rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. K tomu nutno zdůraznit, že žalobci žalobou podanou ze dne 27. 5. 2002 napadli rozhodnutí o stavebním povolení jako rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a to v době (27. 5. 2002), kdy již věděli zcela jednoznačně o tom, že podali proti tomuto rozhodnutí odvolání (19. 4. 2002), a že o tomto odvolání nebylo dosud rozhodnuto. V podané žalobě však žalobci tento svůj postup vůbec nezmiňovali a teprve v kasační stížnosti se tohoto postupu dovolávali.

Za této situace nutno dospět k závěru, že v posuzované věci zůstává nesporné, že v době podání žaloby proti rozhodnutí o stavebním povolení ze dne 28. 3. 2002, bylo proti tomuto rozhodnutí podáno odvolání, avšak o tomto odvolání nebylo rozhodnuto správním orgánem II. stupně. Nutno tedy uzavřít, že tímto postupem stěžovatelé podmínku uvedenou v ustanovení § 5 s. ř. s., tj. vyčerpání řádných opravných prostředků nesplnili.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí Krajského soudu v Plzni je správné, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 18. března 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu