



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobkyně: M. H.**, zastoupena Mgr. Janou Kašpárkovou, advokátkou, se sídlem Blanická 917/19, Olomouc, proti **žalovanému: Městský úřad Přerov**, se sídlem Bratrská 34, Přerov 2, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 5. 2006, č. j. 2005/5752/SÚ/MM, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 10. 2006, č. j. 22 Ca 356/2006 - 21,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- III.** Ustanovené zástupkyni žalobkyně, Mgr. Janě Kašpárkové, advokátce, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 5712 Kč, která je splatná do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadá usnesení krajského soudu blíže označené v záhlaví tohoto rozsudku, kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného. V kasační stížnosti uplatňuje stěžovatelka důvod subsumovatelný pod důvod kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), konkrétně své námitky směřuje proti závěru krajského soudu ústícího v odmítnutí žaloby.

Stěžovatelka namítá, že soud nesprávně aplikoval ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť dospěl k nesprávnému závěru, že stěžovatelka měla možnost podle § 81 a § 84

zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podat proti napadenému rozhodnutí žalovaného odvolání, přestože jí nikdy nebylo doručeno, protože s ní žalovaný nejednal jako s účastníkem správního řízení. Podle názoru stěžovatelky krajský soud nesprávně odkazuje na zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „nový správní řád“), protože na správní řízení v případě stěžovatelky se vztahoval předchozí právní předpis upravující správní řízení, tedy zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád“), a to proto, že předmětné správní řízení bylo zahájeno před nabytím účinnosti nového správního řádu, přičemž podle § 179 odst. 1 nového správního řádu se před datem účinnosti pravomocně neskončená správní řízení měla dokončit podle dosavadních předpisů. Stěžovatelka namítá, že starý správní řád neměl žádné obdobné ustanovení § 84 nového správního řádu, podle něhož by měla stěžovatelka možnost podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání správního rozhodnutí dozvěděla. Poukazuje na to, že podle starého správního řádu měla možnost podat odvolání do 15 dnů od oznámení rozhodnutí; rozhodnutí jí však nebylo nikdy oznámeno v souladu s § 51 odst. 1 správního řádu, protože byla jako účastník řízení zcela opomenuta (žalovaný nezohlednil, že jako oprávněná z věcného břemene váznoucího na sousední nemovitosti splňovala definici účastnictví podle § 59 odst. 1 písm. b/ zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů). Stěžovatelka dovozuje, že jako opomenutý účastník vůbec nemohla odvolání podat, jedinou možností obrany proti rozhodnutí žalovaného ve správním řízení podle jejího názoru byla obnova řízení, což je ovšem mimořádný opravný prostředek. S ohledem na výše uvedené stěžovatelka dospívá k závěru, že se na ni podmínka využití řádného opravného prostředku podle § 68 písm. a) s. ř. s. nevztahovala a krajský soud nemohl její žalobu pro nepřípustnost odmítnout.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že věcné břemeno užívání váznoucí na sousední nemovitosti nezakládá automaticky skutečnost, že stěžovatelka byla účastníkem stavebního řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo. Žalovaný poukázal na to, že definice účastníka podle zmíněného ustanovení stavebního zákona byla naplněna pouze tehdy, pokud právo k sousední nemovitosti mohlo být stavebním povolením přímo dotčeno. Podle jeho názoru však právo užívání vyplývající z věcného břemene dotčeno přímo být nemohlo. Žalovaný rovněž poukázal na to, že s vlastníkem nemovitosti, na níž věcné břemeno ve prospěch stěžovatelky vázne, jako s účastníkem řízení řádně jednal.

Ze soudního spisu vyplývá, že krajský soud v napadeném usnesení, kterým žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného odmítl, konstatoval, že podle ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřípustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon. Dále dovodil, že řízení o stavebním povolení se řídí v souladu s § 140 stavebního zákona novým správním řádem. Podle § 81 nového správního řádu je pak možné proti stavebnímu povolení podat řádný opravný prostředek - odvolání. Podle krajského soudu stěžovatelce nic nebránilo, aby proti rozhodnutí žalovaného odvolání podala, přestože jí nebylo rozhodnutí doručeno. Krajský soud v tomto ohledu poukázal na ustanovení § 84 nového správního řádu, podle kterého osoba, která byla účastníkem správního řízení, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil. Konečně pak krajský soud poukázal na to, že správní orgán je povinen rozhodnout o každém odvolání, tj. případně i o nepřípustném, a teprve takové rozhodnutí může být předmětem přezkumu ve správním soudnictví.

Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvody, které lze subsumovat pod důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jde tedy o důvod přípustný podle § 104 odst. 4 téhož zákona. Nejvyšší správní soud za této situace napadené usnesení krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s.ř.s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že krajský soud vzal správně za východisko svých úvah ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon. Přitom je nesporné, že stěžovatelka řádné opravný prostředek nevyužila, resp. je nesporné, že žalobou napadá přímo prvostupňové rozhodnutí správního orgánu. Spornou otázkou tedy je, zda zvláštní zákon ve smyslu cit. ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. dával stěžovatelce možnost takový řádný opravný prostředek podat.

Pokud jde o tuto otázku, Nejvyšší správní soud sdílí stěžovatelčinu pochybnost o tom, že by oním zvláštním zákonem, z něhož mělo právo řádného opravného prostředku pro stěžovatelku vyplývat, byl nový správní řád. Stěžovatelka správně poukazuje na to, že krajský soud opominul ve své úvaze skutečnost, že podle intertemporálního ustanovení § 179 odst. 1 nového správního řádu se řízení pravomocně neskončená před účinností tohoto zákona měla dokončit podle předchozích právních předpisů. Předpisem rozhodným pro zjištění, zda byl stěžovatelce k dispozici řádný opravný prostředek správního řízení byl skutečně rozhodný starý správní řád. Nelze však již souhlasit s dalšími závěry stěžovatelky, že starý správní řád, nemaje paralely zmíněného ustanovení § 84 nového správního řádu, neumožňoval opomenutému účastníku řízení podat odvolání jako řádný opravný prostředek.

Nejvyšší správní soud musí poukázat na to, že již ve svém rozsudku ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 - 77 (srov. www.nssoud.cz), konstatoval, že žaloba ve správním soudnictví je přípustná pouze po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon (§ 68 písm. a/ s. ř. s.). Žalobu, která jim předchází, správní soud odmítne (§ 46 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). To platí podle zmíněného rozsudku i tehdy, jestliže účastníku správního řízení příslušné rozhodnutí nebylo doručeno, protože byl opomenut. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku poukázal na to, že v tom mj. spočívá rozdíl dnešní úpravy správního soudnictví od úpravy obsažené v ustanovení § 250b odst. 2 o. s. ř. ve znění platném a účinném do 31. 12. 2002, podle něhož v případě, že žalobu podal někdo, kdo tvrdil, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo doručeno, ač s ním jako s účastníkem řízení mělo být jednáno, soud měl ověřit správnost tohoto tvrzení a uložit správnímu orgánu, aby správní rozhodnutí doručil. Nejvyšší správní soud dospěl k tomuto závěru právě na skutkovém půdorysu, kdy krajský soud k námitce žalobce, že byl jako účastník správního řízení opomenut, a nemohl tedy podat odvolání, rozhodnutí správního orgánu zrušil pro podstatné vady řízení.

Nejvyšší správní soud nemůže nezmínit, že i doktrína, jakkoliv se v jednotlivostech i lišila v názorech na to, v jakém rozsahu je opomenutému účastníku prostor pro podání odvolání otevřen, dosáhla přinejmenším shody na tom, že opomenutý účastník, jemuž postavení účastníka výslovně přiznával zvláštní zákon (což je i případ stěžovatelky, byť definice § 59 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona je koncipována jako „otevřená“), má

cestu k odvolání otevřeno, protože rozhodnutí správního orgánu nemohlo nabýt právní moci (srov. Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád, komentář, C. H. Beck Praha 1999, poznámky k ust. §§ 14, 52, 53 a 62; Ondruš, R. a kol: Správní řád, komentář, Linde Praha 2003, poznámky k § 52). Tento závěr si ostatně v mezidobí osvojila i judikatura správních soudů, v novější době např. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 3. 2006, č. j. 11 Ca 245/2005 - 91, konstatoval, že pokud správní orgán nejednal s odvolatelem jako s účastníkem řízení, ač s ním jako s účastníkem jednat měl, rozhodnutí správního orgánu I. stupně nenabývalo právní moci a podané odvolání se posoudí jako odvolání podané opomenutým účastníkem řízení. Nelze proto učinit závěr, že jde o odvolání podané neoprávněnou osobou, a zamítnout jej s odkazem na formálně vyznačenou právní moc rozhodnutí.

V kontextu výše uvedeného Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že správní soudnictví jako nástroj přezkumu správních aktů nemůže principiálně nahrazovat rozhodnutí správních orgánů vlastními rozhodnutími. To se týká i posouzení otázky, zda konkrétní osoba splňuje podmínky účastnictví na správním řízení, či nikoliv. Pokud by totiž postupoval tak, jak stěžovatelka požaduje, v konečném důsledku by ji vzal možnost opravného prostředku, neboť by vlastním rozhodnutím nahradil rozhodnutí správního orgánu, které teprve by mělo být v souladu s požadavkem § 68 písm. a) s. ř. s. přezkoumáno.

S ohledem na to Nejvyšší správní soud konstatuje, že příslušným nástrojem soudní ochrany pro případ, že správní orgány, jak stěžovatelka tvrdí, odmítají o jejím odvolání, resp. v jeho rámci jako o předběžné otázce o jejím účastnictví ve stavebním řízení, rozhodnout, je žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., kterou podle svého tvrzení stěžovatelka ostatně podala.

Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené uzavírá, že krajský soud se pochybení nedopustil, pokud stěžovatelčinu žalobu odmítl, a to i přesto, že v odůvodnění svého usnesení odkázal na nesprávný předpis. Nejvyšší správní soud konstatuje, že by případným zrušením usnesení krajského soudu pro vadnost odůvodnění nedosáhl žádné změny ve výroku tohoto rozhodnutí a změny postavení stěžovatelky. Proto neshledal kasační stížnost důvodnou a zamítl ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1, 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení nebyla úspěšná, proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemá; úspěšný žalovaný by takové právo měl, ovšem ze soudního spisu Nejvyšší správní soud nezjistil žádné náklady, které by významně přesáhly náklady jeho běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že mu toto právo nepřiznává.

Stěžovatelce byla ustanovena pro řízení o kasační stížnosti usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 12. 2006, č. j. 22 Ca 356/2006 - 31, Mgr. Jana Kašpárková. Té Nejvyšší správní soud přiznal podle § 35 odst. 8 s. ř. s. odměnu ve výši 4200 Kč za dva úkony právní služby spočívající v převzetí právního zastoupení včetně první porady s klientem a sepsání písemného podání soudu týkajícího se věci samé podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění účinném k datu provedení úkonu, společně s režijním paušálem ve výši 600 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Protože je ustanovena advokátka plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok vůči státu o částku odpovídající dani, kterou je povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, na celkovou částku 5712 Kč.

Náklady za preposílání soudního spisu v částce 200 Kč Nejvyšší správní soud nezahrnul, neboť nebylo doloženo, v čem spočívala účelnost takového postupu; nahlížení do spisu ve správním soudnictví nepředstavuje úkon právní služby, za který by náležela odměna - tyto činnosti představují součást převzetí a přípravy zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. b) cit. vyhlášky.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. července 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu

