



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobců: a) T. V. a b) Mgr. F. V.**, oba zastoupeni JUDr. Petrem Kšádou, advokátem se sídlem Dubenecká 89, Praha 9 – Dolní Počernice, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2009, č. j. KrÚ - 44686/138/2009/OMSŘ/Es, ve věci dodatečného povolení stavby, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 23. 2. 2010, č. j. 52 Ca 63/2009 - 18, ve znění opravného usnesení ze dne 5. 3. 2010, č. j. 52 Ca 63/2009 - 24,

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 d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce a) a b) (dále též „žalobci“ či „stěžovatelé“) domáhají zrušení shora uvedeného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích (dále též „krajský soud“), kterým tento soud odmítl jejich žalobu podanou proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (dále též „správní orgán“) ze dne 6. 10. 2009, č. j. KrÚ - 44686/138/2009/OMSŘ/Es, jímž bylo podle ust. § 90 odst. 5 zákona

č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto odvolání JUDr. Petra Kšády proti rozhodnutí Městského úřadu Chrudim (dále též „stavební úřad“) ze dne 3. 7. 2009, č. j. CR 025887/2009 STO/Bk, sp. zn. CR 045999/2008, a napadené rozhodnutí potvrzeno. Uvedeným rozhodnutím stavebního úřadu byla podle ust. § 129 odst. 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a ust. § 5 a § 6 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu (dále jen „vyhláška č. 526/2006 Sb.“), dodatečně povolena stavba „Výrobní hala SIAG CZ, s. r. o. Chrudim – průmyslová zóna západ“ na pozemcích parc. č. 895/1, 951/11, 960/2, 960/52, 960/69, 2746/5, vše v k. ú. Chrudim.

Jako právní důvod kasační stížnosti stěžovatelé uvedli důvod obsažený v ust. § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelé zdůraznili, že není pravda, že nevyčerpali řádné opravné prostředky. Je sice pravdou, že odvolání podal jiný subjekt, jednalo se však o podílového spoluvlastníka, který tímto svým podáním zavázal i ostatní spoluvlastníky. Ust. § 29 odst. 5 správního řádu upravuje úkony týkající se společných věcí nebo práv tak, že je činí účastníci společně, pokud ze zvláštního zákona nevyplývá něco jiného. Podle ust. § 139 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), jsou z právních úkonů týkajících se společné věci oprávnění a povinni všichni spoluvlastníci společně a nerozdílně. V takovém případě jde o procesní společenství (subjektivní kumulaci), jehož smyslem je zhospodárnit řízení a někdy též zabránit nebezpečí dvou nebo více odporujících si rozhodnutí. Podle názoru stěžovatelů má v takové situaci úkon jednoho účastníka hmotně i procesně právní vliv na postavení druhého, tedy podání jednoho zavazuje i druhého účastníka, jelikož se jedná o jejich společná práva. Z toho vyplývá, že pokud odvolání podal jeden z podílových spoluvlastníků, zavázal tím i ostatní spoluvlastníky. Proto pokud ve správním řízení podal odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu JUDr. Petr Kšáda, je tím splněno, že i stěžovatelé vyčerpali všechny opravné prostředky a není důvod pro odmítnutí žaloby. Stěžovatelé dále uvedli, že v této věci se jedná o nerozlučné společenství, jelikož účinek rozhodnutí se musí vztahovat na všechny účastníky na jedné straně sporu. Pro posouzení, zda se jedná o samostatné nebo nerozlučné společenství, je rozhodná povaha předmětu řízení vyplývající z hmotného práva. Tam, kde hmotné právo neumožňuje, aby předmět řízení byl projednán a rozhodnut samostatně vůči každému společníkovi, jde o nerozlučné společenství. A právě tak tomu je i v případě práv týkajících se podílového spoluvlastnictví. Stěžovatelé dále připomněli, že již v podané žalobě navrhovali sloučení obou řízení vedených u krajského soudu pod sp. zn. 52 Ca 64/2009 a sp. zn. 52 Ca 63/2009, jelikož se jedná o stejnou věc se stejnými účastníky. Na základě výše uvedeného jsou stěžovatelé přesvědčeni, že krajský soud pochybil, když jejich žalobu odmítl a zkrátil tak jejich právo na spravedlivý proces. Proto navrhli zrušení usnesení krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 13. 4. 2010 žalovaný uvedl, že se zcela ztotožňuje s názorem krajského soudu v citovaném usnesení a nepovažuje kasační stížnost za opodstatněnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ust. § 5 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 ust. § 46 odst. 1 písm. d) citovaného zákona nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.

Podle ust. § 68 písm. a) citovaného zákona 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.

Z obsahu správního spisu v této souvislosti vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Rozhodnutím Městského úřadu Chrudim, jakožto věcně a místně příslušného stavebního úřadu, ze dne 3. 7. 2009, č. j. CR 025887/2009 STO/Bk, sp. zn. CR 045999/2008, byla podle ust. § 129 odst. 3 a § 115 stavebního zákona a ust. § 5 a § 6 vyhlášky č. 526/2006 Sb., k žádosti stavebníka – společnosti SIAG CZ, s. r. o., dodatečně povolena stavba „Výrobní hala SIAG CZ, s. r. o. Chrudim – průmyslová zóna západ“ na pozemcích parc. č. 895/1, 951/11, 960/2, 960/52, 960/69, 2746/5, vše v k. ú. Chrudim.

Proti tomuto rozhodnutí podal JUDr. Petr Kšáda, jakožto jeden ze spoluvlastníků pozemku parc. č. 951/15 v k. ú. Chrudim, odvolání z důvodu omezení výkonu vlastnického práva k označenému pozemku, které bylo rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 6. 10. 2009, č. j. KrÚ - 44686/138/2009/OMSŘ/Es, zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno.

Proti rozhodnutí správního orgánu o odvolání podali žalobci – T. V. a Mgr. F. V., jakožto zbývající spoluvlastníci pozemku parc. č. 951/15 v k. ú. Chrudim, žalobu, kterou se domáhali zrušení předmětného rozhodnutí. Žaloba je vedena u krajského soudu pod sp. zn. 52 Ca 63/2009. Rovněž odvolatel - JUDr. Petr Kšáda

nesouhlasil s rozhodnutím správního orgánu o odvolání, a proto proti němu brojil žalobou, která je u krajského soudu vedena pod sp. zn. 52 Ca 64/2009. Předmětné řízení je přitom v současnosti přerušeno na základě usnesení krajského soudu ze dne 28. 4. 2010, č. j. 52 Ca 64/2009 - 52 (viz č. l. 46 soudního spisu), a to do doby právní moci rozhodnutí zdejšího soudu v nyní projednávané věci.

Usnesením krajského soudu ze dne 23. 2. 2010, č. j. 52 Ca 63/2009 - 18, ve znění opravného usnesení ze dne 5. 3. 2010, č. j. 52 Ca 63/2009 - 24, byla žaloba T. V. a Mgr. F. V. (stěžovatelů) odmítnuta podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s ust. § 68 písm. a) s. ř. s.

Protože žalobci s tímto rozhodnutím krajského soudu nesouhlasili, podali proti němu nyní projednávanou kasační stížnost.

Jak je ze shora předestřené patrné, stěžejní otázkou v nyní projednávané věci zůstává posouzení toho, zda byl krajský soud v daném případě oprávněn žalobu stěžovatelů odmítnout z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků ve smyslu ust. § 68 písm. a) s. ř. s., či nikoliv.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že ve správním soudnictví je podle ust. § 2 s. ř. s. poskytována ochrana veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem a za podmínek tímto zákonem stanovených. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje až poté, kdy byly bezvýsledně vyčerpány řádné opravné prostředky, připuštěné zvláštním zákonem. Správní soudnictví je tedy založeno na zásadě 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 (k této otázce Nejvyšší správní soud v dalším pro stručnost odkazuje například na svůj názor obsažený v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, či na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07).

Shora pojmenovaná zásada subsidiarity se projevuje v citovaném ust. § 5 s. ř. s. a také v § 68 písm. a) s. ř. s., které vyžadují, aby navrhovatel před podáním návrhu ve správním soudnictví vyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Umožňuje-li tedy zvláštní zákon napadnout rozhodnutí správního orgánu odvoláním, jak tomu bylo i v nyní projednávané věci (viz ust. § 81 odst. 1 správního řádu ve spojení s ust. § 192 stavebního zákona), musí být tento opravný prostředek podán a o odvolání musí být rozhodnuto dříve, než se účastník obrátí na správní soud. Ostatně i podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze

dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 - 77, publikovaného pod č. 64/2004 Sb. NSS, *„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.]“*

Za vyčerpání (řádných) opravných prostředků přitom nelze podle Nejvyššího správního soudu považovat podání odvolání jiným z účastníků správního řízení, a to ani tehdy, podal-li je jeden ze spoluvlastníků dotčené nemovitosti, jak se nesprávně domnívají stěžovatelé. Skutečnost, že dotčená nemovitost je ve spoluvlastnictví více osob, neznamená, že odvolání jakožto řádný opravný prostředek musí být podán všemi spoluvlastníky, stejně tak nelze dovodit, že by v opačném případě, tj. při nepodání odvolání všemi spoluvlastníky, byl vyloučen suspenzivní a zejména devolutivní účinek odvolání. Jedinou výjimku v tomto směru představuje situace, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv žalobce změněno či zrušeno k opravnému prostředku jiného (k tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2004, č. j. 3 As 58/2003 - 51, či rozsudek téhož soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007 - 44).

Rozhodující úlohu při posouzení shora uvedené otázky má proto veřejnoprávní akcent. Subjekt získává postavení účastníka správního řízení ve smyslu ust. § 27 správního řádu z toho důvodu, že mu svědčí vlastnické právo k dotčené nemovitosti, přičemž pro účely správního řízení je třeba každého ze spoluvlastníků považovat za samostatného účastníka správního řízení. Na základě toho disponuje každý ze spoluvlastníků, jakožto samostatný účastník správního řízení, samostatným okruhem námitek a je jen a pouze na něm, jako účastníkovi správního řízení, zda je využije, či nikoliv. Tím samozřejmě není dotčeno vlastnické právo k nemovitosti (v daném případě k pozemku) a existence spoluvlastnických vztahů ve smyslu ust. § 137 a násl. občanského zákoníku. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy třeba rozlišovat rovinu soukromoprávní, kterou nesprávně v této věci vyzdvihují stěžovatelé, a rovinu veřejnoprávní. Rovina soukromoprávní se totiž v návaznosti na ust. § 29 odst. 5 správního řádu projevuje kupříkladu v ust. § 44 odst. 2 správního řádu, jež upravuje řízení o žádosti. Oproti tomu prvek veřejnoprávní je vyjádřen tak, že jednotliví spoluvlastníci se stávají účastníky správního řízení proto, že jejich vlastnické (spoluvlastnické) právo může být rozhodnutím příslušného správního orgánu (stavebního úřadu) přímo dotčeno. Na základě této soukromoprávní skutečnosti dochází ke vzniku poměru veřejnoprávního, resp. účastenství v příslušném správním řízení (v tomto případě v řízení o dodatečném povolení stavby). Z pohledu veřejnoprávního jsou si tudíž všichni účastníci rovni ve svých právech.

Ve světle shora uvedeného proto Nejvyšší správní soud hodnotil jako nepřipadnou argumentaci ust. § 29 odst. 5 správního řádu, podle kterého *úkony týkající se společných věcí nebo práv činí účastníci společně, pokud ze zvláštního zákona nevyplývá něco jiného*. Ostatně v této souvislosti nelze rovněž pominout, že z obsahu

podaného odvolání, jakož i z dalších písemností předložených odvolatelem JUDr. Petrem Kšádou v průběhu odvolacího řízení, jednoznačně vyplývá, že jmenovaný je činil toliko svým jménem a výhradně ve vztahu ke své osobě.

Zdejší soud proto dospěl v návaznosti na shora předestřené k závěru, že krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatelů pro nevyčerpání řádných opravných prostředků podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za použití § 68 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné konstatovat, že stěžovatelům nebudou v důsledku jejich nečinnosti v daném případě zcela upřena jejich práva, neboť v řízení o žalobě druhého spoluvlastníka JUDr. Petra Kšády, jež je u krajského soudu vedeno pod sp. zn. 52 Ca 64/2009, mají tito postavení osob zúčastněných na řízení a náležejí jim tak práva vyplývající zejména z ust. § 34 odst. 3 s. ř. s.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovateli uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému usnesení krajského soudu důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s ust. § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., dle 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. Stěžovatelé v soudním řízení úspěch neměli, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 9. prosince 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu

