

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **a) JUDr. D. H., b) Ing. P. S.,** oba zastoupeni JUDr. Marinou Machytkovou, advokátkou se sídlem Dlouhá 16, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje,** se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2010, čj. 44333/2010/KUUK/Sv., o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 8. 2012, čj. 15 A 76/2012 - 15,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 8. 2012, čj. 15 A 76/2012 - 15, **se zrušuje.**

II. Žaloba **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Magistrát města Chomutova, odbor Stavební úřad a životní prostředí (dále jen „stavební úřad"), nařídil rozhodnutím ze dne 4. 11. 2009, čj. CJ MMCH/48078/2009, vlastníkovi objektu kolektoru Prior – Zimní stadion, kterým je obchodní společnost ČEZ Teplárenská, a. s., se sídlem Školní 1051/30, Chomutov, obnovení předcházejícího stavu stavby „Odvětrání kolektoru Prior – Zimní stadion v objektu čp. 4053 na pozemku parc. č. 240/10 v k. ú. Chomutov I", odstraněné bez sdělení stavebního úřadu. Žalobci jsou vlastníky budovy čp. 4053, ve které mělo být provedeno obnovení stavby.

[2] Vlastník kolektoru se proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolal. Žalovaný zamítl odvolání rozhodnutím ze dne 25. 6. 2010, čj. 605/UPS/2009/3.

II.

[3] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného správní žalobou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem a domáhali se vyslovení jeho nicotnosti. Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byla podána osobami zjevně neoprávněnými. Svůj postup odůvodnil tím, že žalobci nebyli účastníky správního řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno. Zdůraznil, že rozhodnutí nezaložilo žalobcům žádná subjektivní veřejná práva či povinnosti. S ohledem na zjištění, že žalobci nebyli zjevně oprávněni k podání žaloby, se již nezabýval případnou opožděností žaloby. Ze stávající právní úpravy správního soudnictví nevyplývá, že námitku nicotnosti správního rozhodnutí lze uplatnit kdykoli, a tedy i mimo časový rámec vymezený lhůtou k podání žaloby.

III.

[4] Žalobci (stěžovatelé) napadli usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Zdůraznili, že obě nemovitosti uvedené ve výroku napadeného rozhodnutí, tj. jak budova čp. 4503, tak pozemek parc. č. 240/10 v k. ú. Chomutov, jsou v jejich výhradním vlastnictví. Stěžovatelé tedy nepochybně byli účastníky správního řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť byli jako vlastníci uvedených nemovitostí nepochybně přímo dotčeni na svých právech. Odvětrání kolektoru bylo v minulosti umístěno do jejich stavby. Napadené rozhodnutí nesporně zasáhlo do jejich vlastnických práv.

[5] Stěžovatelé mají za to, že jejich účastenství ve správním řízení je dáno podle § 109 odst. 1 písm. b), příp. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), neboť jsou vlastníky stavby a pozemku, na kterých má být provedena změna či udržovací práce. V rozhodnutí stavebního úřadu jsou oba stěžovatelé jako účastníci výslovně uvedeni a rozhodnutí jim bylo jako účastníkům rovněž doručeno. Nemůže tedy být pochyb, že jim svědčí žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[6] Stěžovatelé nesouhlasili ani s tvrzením krajského soudu, že nebyli účastníky odvolacího řízení a sami odvolání nepodali. Přípis, kterým stěžovatelé reagovali na rozhodnutí stavebního úřadu, je sice nadepsán jako „*vyjádření k odvolání*“, z jeho obsahu však jednoznačně vyplývá, že se jedná o odvolání. Podání se totiž posuzuje podle obsahu, bez ohledu na to, jak je označeno (§ 37 odst. 1 správního řádu. Žalovaný se však tímto podáním žalobců vůbec nezabýval a v odůvodnění svého rozhodnutí jej vůbec nezmínil. Stěžovatelé nebyli v rozhodnutí o odvolání označeni jako účastníci a rozhodnutí jim nebylo ani řádně doručeno. Pracovnice stavebního úřadu však uvedla, že účastníky řízení byli a že jim nebylo doručeno pouze nedopatřením. Pozdním doručením byla stěžovatelům značně zkrácena lhůta pro případné přezkumné řízení.

[7] Stěžovatelé rovněž uvedli důvody, proč považují rozhodnutí žalovaného za nicotné, a navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu.

IV.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.]. Kasační stížnost je důvodná.

[10] V projednávané věci byl stěžovateli uplatněn i důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., avšak s ohledem na charakter přezkoumávaného soudního rozhodnutí je dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, čj. 4 As 57/2012 - 13).

[11] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatelů s právním názorem krajského soudu, že byli zjevně neoprávněni k podání správní žaloby. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. z důvodu, že ji podaly osoby zjevně neoprávněné.

[12] Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59, že *„odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat; vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem. Neučiní-li tak, postupuje v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zatěžuje řízení jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

[13] Z citované právní věty vyplývá, že odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro nedostatek aktivní hmotné (věcné) legitimace je vyhrazeno pouze pro případy zcela zjevného nedostatku legitimace, zjistitelné bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze samotného návrhu. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že o takový případ v souzené věci nešlo. Z odůvodnění usnesení krajského soudu vyplývá, že soud dospěl k závěru o zjevné neoprávněnosti stěžovatelů k podání žaloby až *„po zevrubném studiu správního spisu“*, jak soud v odůvodnění usnesení výslovně zmiňuje. Již tato okolnost, byť svojí povahou spíše podpůrná, nasvědčuje tomu, že věcná legitimace stěžovatelů měla být posouzena až v řízení ve věci samé v meritorním rozhodnutí. Důvod k odmítnutí žaloby pro zjevnou neoprávněnost podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. by měl být skutečně vyhrazen pouze případům zcela bezesporným, kde je bezpečně zřejmé již při prvotním seznámení s žalobou při znalosti dosavadní judikatury, že žalobce není oprávněn podat proti rozhodnutí žalobu u správního soudu.

[14] Stavební úřad uvedl ve výroku rozhodnutí ze dne 4. 11. 2009, že *„vlastníku objektu kolektoru Prior-zimní stadion, kterým je společnost ČEZ Teplárenská, se sídlem Školní 1051/30,*

Chomutov, nařizuje obnovení předcházejícího stavu stavby: odvětrání kolektoru Prior –Zimní stadion v objektu č.p. 4503, na pozemku p.č. 240/10 v k.ú. Chomutov 1, odstraněného bez sdělení stavebního úřadu k odstranění". V podmínce č. 1 specifikoval, že odvětrání bude obnoveno v souladu s rozhodnutím ze dne 24. 5. 1974, čj. Výst.814/74-Sk-Ma. Tímto rozhodnutím bylo rozhodnuto o trvalém provozu a užívání objektu „Kolektor", provedeného podle rozhodnutí o přípustnosti stavby vydaného odborem výstavby MěstNV Chomutov dne 9. 1. 1969, pod zn. Výst. 32/69-Sk.

[15] Může se jevit, že rozhodnutí z 9. 11. 2009 skutečně nestanoví povinnost nikomu jinému, než vlastníku objektu kolektoru a jde pouze o to, aby byl kolektor uveden do faktického souladu s již dříve vydaným rozhodnutím. Stavební úřad uložil samostatnými rozhodnutími související povinnosti, např. stěžovatelům povinnost zpřístupnit potřebné prostory v jejich budově, aby společnost ČEZ Teplárenská a. s. mohla obnovení uskutečnit.

[16] Správní orgán nepovoloval stavbu ani neurčil způsob jejího užívání. Pouze uložil vlastníkovi objektu kolektoru povinnost, aby uvedl stavbu do souladu s již vydaným rozhodnutím o trvalém provozu a užívání. Potud lze rozumět úvaze krajského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí uložilo povinnost výlučně vlastníkovi objektu kolektoru a nikoli stěžovatelům. To však na druhé straně neznamená, že by jen proto nemohlo dojít k dotčení práv stěžovatelů.

[17] Řízení o obnovení předcházejícího stavu se týkalo stavby (odvětrání kolektoru), která se měla nacházet uvnitř budovy ve vlastnictví stěžovatelů a na pozemku stěžovatelů. Není sporu, že splnění povinnosti stanovené rozhodnutím bude mít podstatný vliv na stavbu v jejich vlastnictví. Lze proto předpokládat zájem stěžovatelů se takového řízení účastnit.

[18] Nejvyšší správní soud si musel položit otázku, zda je vůbec možná obrana vlastníků budovy v řízení podle § 129 odst. 6 stavebního zákona a jak by taková obrana mohla vypadat. Pokud by měla být taková obrana možná, musí mít vlastník budovy rovněž odpovídající procesní postavení, aby ji mohl v řízení uplatnit. Lze si představit např. přesvědčení vlastníka budovy, že rozhodnutí, v souladu se kterým má být předcházející stav stavby obnoven, se ve skutečnosti nevztahuje ke konkrétní obnovované stavbě. Vlastník budovy by mohl tvrdit, že původní rozhodnutí, včetně projektové dokumentace, se týká jiné stavby a nelze na jeho podkladě požadovat obnovení původního stavu v jeho budově. Další v úvahu připadající námitka se týká umístění obnovované stavby. Vlastníci budovy by mohli namítat, že sice bylo v roce 1974 rozhodnuto o trvalém provozu a užívání stavby (kolektoru), avšak stavební úřad chybně uložil povinnost tuto stavbu obnovit v budově stěžovatelů, neboť se dříve nacházela mimo budovu v jejich vlastnictví. Lze si rovněž představit obranu vlastníka budovy založenou na přesvědčení, že vlastně ani není třeba obnovovat předchozí stav stavby, neboť nedošlo oproti povolenému stavu k žádné faktické změně a stavba stále existuje v původní podobě.

[19] Lze jistě namítat, že tyto výhrady by primárně svědčily vlastníku objektu kolektoru, tedy společnosti ČEZ Teplárenská a. s. Vlastník objektu kolektoru však nemusí subjektivně považovat výše uvedené skutkové okolnosti za podstatné, nemusí pro něj být rozhodné, na kterém konkrétním místě bude odvětrání kolektoru obnoveno. Pro vlastníky

budovy jde však o okolnost zcela zásadní, protože v závislosti na ní může dojít k částečné změně vnitřní dispozice budovy a rovněž k omezení dosud užívaných vnitřních ploch. Proto i vlastníci budovy a pozemku, na kterém budova stojí, musí mít procesní možnost uplatnit tyto výhrady v řízení podle § 129 odst. 6 stavebního zákona. Je tomu tak zejména tehdy, pokud se již na místě, v rozporu s rozhodnutím z roku 1974, žádná stavba nenachází, byla odstraněna a prostor původně určený k odvětrávání kolektoru byl využit k jinému účelu.

[20] S poukazem na shora uvedené důvody je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že nejenže neměli být stěžovatelé považováni za osoby zjevně neoprávněné k podání žaloby, ale svědčilo jim rovněž právní postavení účastníků řízení o obnovení předcházejícího stavu stavby podle § 129 odst. 6 stavebního zákona.

[21] Ze správního spisu navíc vyplývá, že stěžovatelé byli v rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 11. 2009 považováni za účastníky řízení. Stavební úřad jednal se stěžovateli jako s účastníky řízení a doručil jim i prvostupňové rozhodnutí. Správní spis obsahuje doručenky, které potvrzují, že stěžovatelům bylo 20. 11. 2009 doručeno rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení obnovení předcházejícího stavu stavby.

[22] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit názoru stěžovatelů, že jim postavení účastníků řízení svědčilo podle § 109 stavebního zákona. Ustanovení § 129 odst. 6 stavebního zákona ukládá stavebnímu úřadu povinnost postupovat podle § 129 odst. 3, který se týká případů, kdy je stavba provedena bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. O takovou situaci však v souzené věci nešlo. Účelem rozhodování podle § 129 odst. 6 stavebního zákona je dosáhnout souladu mezi faktickým stavem, a tím, jak byla stavba správním rozhodnutím původně povolena. Ani nutnost postupu podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, který v určitých případech předpokládá vedení řízení o dodatečném povolení stavby, nemění nic na tom, že v případech rozhodování o povinnosti obnovit předcházející stav stavby již bylo v minulosti rozhodnuto ve věci samé. Stavba již byla v minulosti povolena, bylo rozhodnuto o trvalém provozu a užívání stavby. Nemohl tedy nastat předpoklad, že účastník požádá o dodatečné povolení stavby, pro který § 129 odst. 3 stanoví, že se v řízení o takové žádosti postupuje podle § 111 až 115 stavebního zákona. Účastenství ve stavebním řízení je navíc upraveno již v § 109. I proto nelze tvrdit, že účastenství stěžovatelů vyplývalo z § 109 stavebního zákona. Okruh účastníků řízení podle § 129 odst. 6 stavebního zákona o obnovení předcházejícího stavu stavby, u které byly provedeny stavební úpravy bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním, bylo proto třeba určit podle § 27 správního řádu ve spojení s § 192 stavebního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, čj. 7 As 89/2010 - 84). Stěžovatelům svědčilo postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť mohli být rozhodnutím dotčeni na svých právech.

[23] Nejvyšší správní soud se tedy neztotožnil s krajským soudem v tom, že byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podané osobami k tomu zjevně neoprávněnými. V projednávané věci však existoval již od samého počátku řízení další důvod, pro který nebylo možné žalobu věcně projednat. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřípustná, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Podmíněnost vyčerpání

opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady 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 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, čj. 2 Afs 98/2004 - 65). Svých práv se tedy žalobou proti rozhodnutí správního orgánu nemůže úspěšně domoci ten, kdo ve správním řízení nepodal odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvého stupně, s výjimkou případů, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv žalobce změněno k opravnému prostředku jiného. Podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení nelze splnit ani poukazem na to, že odvolání podal jiný účastník řízení (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, čj. 9 As 43/2010 - 50).

[24] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 11. 2009 bylo stěžovatelům doručeno dne 20. 11. 2009. Odvolání však podala pouze společnost ČEZ Teplárenská, a. s., a to dne 18. 11. 2009. Žalovaný doručil toto odvolání stěžovatelům k vyjádření dne 27. 11. 2009. Stěžovatelé se k odvolání vyjádřili přípisem ze dne 2. 12. 2009, doručeným žalovanému dne 4. 12. 2009. Ze správního spisu tedy nevyplývá, že by stěžovatelé brojili proti prvostupňovému rozhodnutí včas podaným odvoláním.

[25] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítli, že jako jejich odvolání mělo být posouzeno z hlediska obsahu jejich podání ze dne 2. 12. 2009, kterým se vyjadřovali k odvolání podanému společností ČEZ Teplárenská a. s. V tomto vyjádření odkázali na text odvolání, které podali dne 13. 5. 2009 v jiné věci, a požádali, aby stavební úřad vyzval společnost ČEZ Teplárenská, a. s. k předložení dokladu o převzetí vzduchotechnického zařízení a o úpravě vztahů s vlastníkem nemovitosti. Uvedli, že nároky společnosti ČEZ Teplárenská, a. s. k objektům, které jsou pevnou součástí budovy čp. 4503, jsou právně irelevantní. Stěžovatelé vyjádřili přesvědčení, že stavební úřad nemůže uložit vlastníkům nemovitosti povinnost porušovat vlastnická práva, jak požaduje ČEZ Teplárenská, a. s. Závěrem uvedli, že ústní jednání nařízené na 9. 12. 2009 nepovede k vyřešení naznačených problémů, a navrhli přesun termínu jednání na jiný den.

[26] Námitce, že materiálně se jednalo o odvolání proti rozhodnutí ze 4. 11. 2009, nelze přisvědčit. Námitce nelze přisvědčit ani s poukazem na § 37 odst. 1 správního řádu, podle kterého se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Stěžovatelé výslovně označili předmětné podání jako *„vyjádření k podanému odvolání“*. Z obsahu tohoto podání neplyne, že by jím stěžovatelé chtěli zahájit samostatné řízení o vlastním opravném prostředku, že by se domáhali zrušení prvostupňového rozhodnutí. Ani následný procesní postup stěžovatelů nenasvědčuje tomu, že usilovali o vedení odvolacího řízení o vlastním odvolání, neboť se nijak nedomáhali, aby žalovaný o jejich podání rozhodl jako o samostatném opravném prostředku.

[27] Nevyužití opravného prostředku ve správním řízení založilo nezhojitelný nedostatek podmínek řízení před správním soudem. Z toho důvodu nebylo možné zabývat

se dalšími námitkami stěžovatelů, a to ani námitkou nicotnosti správního rozhodnutí. Podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 4 As 31/2004 - 53, publ. pod č. 619/2005 Sb. NSS) totiž platí, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu [§ 65 odst. 1, § 76 odst. 2 s. ř. s.] jen za procesního předpokladu, že žaloba sama není nepřípustná [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 s. ř. s.].

[28] S poukazem na shora uvedené důvody zrušil Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení krajského soudu. Věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť shledal žalobu nepřípustnou podle § 68 písm. a) s. ř. s. v důsledku nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Žalobu proto bylo třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro nepřípustnost.

[29] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a žalobu odmítl, rozhodl rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta. Pokud jde o případné vrácení soudního poplatku za podání žaloby, Nejvyšší správní soud o něm nerozhodoval, neboť žalobci v řízení před krajským soudem neuhradili soudní poplatek. Nebyl tedy dán důvod pro vracení poplatku.

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

V Brně 26. listopadu 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu